

Vilje over evne?

En analyse av EUs sivile krisehåndtering under
rammeverket av ESDP



Ingrid Gauden

Masteroppgave

Institutt for statsvitenskap

Det samfunnsvitenskapelige fakultet

UNIVERSITETET I OSLO

27.april 2009

FORORD:

Det er mange som har bidratt til at denne oppgaven er blitt til. Jeg er veilederen min, Pernille Rieker, en stor takk skyldig. Hun har veiledet med stødig hånd og konkrete tilbakemeldinger fra våren 2008 til våren 2009.

Jeg takker informantene mine for at de tok seg tid til å snakke med meg, deres erfaringer har vært viktige i utformingen av oppgaven.

En stor takk rettes til Bjørn Tore Bertheussen, som gjennom hele planleggings- og skriveperioden har kommet med uvurderlige tilbakemeldinger og kommentarer, i tillegg til å være moralsk støtte og diskusjonspartner. Marthe Nordtug, Atle Kolbeinstveit og Helge Renå skal også takkes for å ha bidratt med gjennomlesning og kommentarer. Alle feil og mangler som likevel finnes er naturligvis mine egne.

Venner og familie har vært en trofast heiagjeng, og særlig viktige i ekstraomgangene. Til slutt må jeg takke Lars, for at han ser det som sin livsoppgave å sørge for at jeg er lykkelig.

Ingrid Gauden, Oslo 26.april 2009.

INNHALDSFORTEGNELSE

FORORD:	2
INNHALDSFORTEGNELSE	3
MODELLER OG TABELLER	5
1. OPPGAVENS RAMMEVERK	6
1.1 INNLEDNING	6
1.2 PROBLEMSTILLING OG AVGRENSNING	7
1.3 EU SOM AKTØR	11
1.3.1 ”Sivil aktør”	12
1.3.2 ”Effektiv aktør”	14
1.4 SIVIL KRISEHÅNDTERING OG KONFLIKTFOREBYGGING	15
1.5 METODE	18
1.5.1 Dokumenter	19
1.5.2 Intervjuer	21
1.6 OPPGAVENS STRUKTUR	22
2. TEORI	24
2.1 POLITISK VILJE	24
2.1.1 Strategibasert vilje	25
2.1.2 Normbasert vilje	26
2.1.3 Et flernivåsystem	27
2.1.3 Rammeverk for analyse av politisk vilje	30
2.2 ADMINISTRATIVE KAPABILITETER	31
2.3 OPPSUMMERING	34
3. ANALYSE AV POLITISK VILJE UTVIST I FORBINDELSE MED SIVIL KRISEHÅNDTERING	35
3.1 EU-NIVÅ	35
3.1.1 Strategi	35

3.1.2 Konkretisering av sivile målsettinger: Civilian Headline Goal	37
3.1.3 Vilje til utvikling: Institusjonsbygging.....	38
3.1.4 Uklarhet, men fortsatt fokus	39
3.2 NASJONALT NIVÅ:	40
3.2.1 Formannskapet: mulighet til påvirkning	40
3.2.2 Vilje til institusjonelle tilpassinger.....	43
3.2.3 Operasjonene: Vilje når det gjelder?	45
3.3 OPPSUMMERING	47
4. ANALYSE AV EUS ADMINISTRATIVE KAPABILITETER	50
4.1 FORMELT REGELVERK OG AUTORITETER	50
4.1.1 Det grunnleggende regelverket	50
4.1.2 Institusjonene.....	51
4.1.3 Spesifiserte autoriteter: Mandater	54
4.2 RESSURSER	56
4.2.1 Økonomiske ressurser	57
4.2.2 Personell	58
4.3 KOMPETANSE OG KUNNSKAP	60
4.3.1 Trening	61
4.3.2 Læringsprosesser	62
4.4. ORGANISERINGSKAPASITET	63
4.4.1 Organisasjonsstruktur	64
4.4.2 Finansieringssystemer	65
4.4.3 Koordinering.....	66
4.5 OPPSUMMERING	70
5. DISKUSJON OG AVSLUTNING: I HVILKEN GRAD EVNER EU Å VÆRE EN EFFEKTIV AKTØR INNEN SIVIL KRISEHÅNDTERING?	72

POLITISK VILJE.....	72
KAPABILITETER.....	74
VILJE OVER EVNE?	76
BIBLIOGRAFI	77
Bøker	77
Artikler	78
Taler.....	83
Dokumenter:	83
Formannskapsprogrammer:	85
Websider	86
Intervjuer	86

MODELLER OG TABELLER

Figur 1: Analysemodell for effektiv krisehåndtering	9
Figur 2: Skjematisk oversikt over operasjonalisering av politisk vilje.....	31
Figur 3: Skjematisk oversikt over operasjonalisering av administrative kapabiliteter.	34
Figur 4: Beslutningsstruktur i FUSP.....	51
Figur 5: Budsjetterte FUSP-utbetalinger 2003-2009	57

1. OPPGAVENS RAMMEVERK

1.1 INNLEDNING

Den Europeiske Union har siden 2003 igangsatt 23 internasjonale krisehåndteringsoperasjoner innenfor rammen av Den Europeiske Forsvars- og Sikkerhetspolitikken (ESDP). 16 av disse regnes som sivile.

Denne oppgaven er en analyse av EUs sivile krisehåndtering. Det empiriske fokuset ligger på de sivile aktiviteter utført innenfor rammen av Den europeiske forsvars- og sikkerhetspolitikken (ESDP) i tidsrommet 1.januar 2003 - 31.desember 2008.

Sivil krisehåndtering kan hevdes å representere en tilnærming til global sikkerhet basert på menneskelig sikkerhet. Dette er et område hvor EU kan stå for et distinkt og unikt bidrag til den globale sikkerheten, og reflektere de prinsipper og verdier man ønsker å fremme. I tillegg har EU forpliktet seg til å utvikle ikke-militære kapabiliteter, noe sivil krisehåndtering er et eksempel på (Dwan 2006:265).

I oppgaven argumenteres det for at dersom EU skal kunne utføre effektiv krisehåndtering, avhenger det både av politisk vilje og administrative kapabiliteter. Med politisk vilje regnes her initiativ og uttalte prioriteringer i forbindelse med utvikling og gjennomføring av sivile krisehåndteringsoppgaver under ESDP. Administrative kapabiliteter er basert på fire administrative typer som March og Olsen (1995) hevder må være til stede for at en aktør skal kunne handle. Disse er legale rettigheter og formelt regelverk; kunnskap og kompetanse; ressurser; og organiseringskapasitet.

Parallelt med utviklingen av ESDP fortsetter diskusjonen om EUs posisjon som en sivil og/eller normativ aktør (Stavridis 2001; Sjursen 2006; Smith 2005). Militariseringen av EU har fått mye omtale, særlig siden den fransk-britiske St. Malo-initiativet i 1998,¹ og det påfølgende toppmøtet i Köln året etter. Begrepsparet *sivil* og *sikkerhetspolitikk* har i tillegg en noe selvmotsigende klang, da sikkerhetspolitikk

¹ Frankrike og Storbritannia presenterte 6.desember 1998 et konkret initiativ til en felles sikkerhetsdimensjon i EU, og dokumentet beskrives ofte som gjennombruddet på veien mot ESDP

gjørne forbeholdes studier av stater og militærstrategier. Hovedtyngden av EUs aktiviteter både utenfor og innenfor unionens grenser er imidlertid sivile, og sett under ett utgjør militære operasjoner en svært liten del av unionens aktiviteter – også innenfor eksterne relasjoner². I 2002 hevdet EU at medlemsstatene hadde nådd alle mål de hadde satt seg i 2000 innenfor den sivile delen av ESDP (Jakobsen 2006:300), og av de 13 operasjonene som fortsatt er aktive, regnes hele 9 som sivile.³

Oppgaven tar utgangspunkt i dette paradokset: Den sivile krisehåndteringen er preget av diskusjon omkring kompetanse og kapabiliteter, og får ellers relativt lite oppmerksomhet (Howorth 2007; Duke 2002:3, Cameron 2007:172). Blant andre Jakobsen (2006) hevder at det er en mistolkning at EU allerede har det meste på plass, og retter kritikk mot forskeres og andres oppfatning av at prosessen med å bygge sivil kapasitet har vært utelukkende suksessfull. Samtidig er den sivile krisehåndteringen den delen av ESDP hvor EU har hatt klart størst operasjonell framgang (Cameron 2007:172; Dwan 2006:1).

Jeg vil i det følgende klargjøre og konkretisere oppgavens forskningsspørsmål og sentrale begreper. Videre vil jeg kort presentere det teoretiske rammeverket jeg benytter til å svare på problemstillingen, og hvordan jeg konkret forholder meg til data og metode. Avslutningsvis presenteres en disposisjon over resten av oppgaven.

1.2 PROBLEMSTILLING OG AVGRENSNING

Oppgavens problemstilling er: *I hvilken grad evner EU å være en effektiv aktør innenfor sivil krisehåndtering?*

To faktorer som umiddelbart bør avklares er for det første hvilke aktiviteter som her inkluderes i *sivil krisehåndtering*, og for det andre hvordan jeg definerer en *effektiv aktør*. I denne oppgaven vil sivil krisehåndtering begrenses til internasjonale operasjoner under rammeverket ESDP: Intervensjoner i kriser, utført av ikke-militært personell. Prioriteringsområdene, satt av EU, er reformer innen politi, rettsvesen, sivil

² Eksterne relasjoner innebærer samarbeid mellom EU og land utenfor EU, kalt tredjeland.

³ For en oversikt over EUs ESDP-operasjoner, se: www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=268&lang=en.

sikkerhet og sivil administrasjon. Jeg vil komme tilbake til begrepet i avsnitt 1.3: *Sivil krisehåndtering og konfliktforebygging*.

Jeg har valgt å utelate aktiviteter utført av Kommisjonen som er relatert til bistand og bistandsrelaterte prosjekter, ofte i forbindelse med humanitære kriser forårsaket av for eksempel naturkatastrofer. Jeg støtter meg her til Catriona Gourlay (2006a), som påpeker at bistand faller utenfor den politiske dimensjonen, og kun er basert på nød (Gourlay 2006a:49; Kommisjonen 2003:10)⁴. Selv om Kommisjonen er en viktig institusjon i EUs sivile krisehåndtering, spesielt relatert til konfliktforebygging, er oppgavens hovedfokus aktiviteter utøvd under ESDP, sivile ESDP-operasjoner.

Aktørbegrepet tolkes her i tråd med den samfunnsvitenskapelige fellesbetegnelsen for aktør: ”sosiale enheter som foretar en eller annen form for beslutning” (Statsvitenskapelig leksikon 2004:11). EUs effektivitet relateres til hvor godt unionens indre egenskaper fungerer, og innebærer ikke eksterne hendelser eller bidrag fra eksterne aktører. Hovedargumentet er at dersom en aktør skal kunne handle effektivt, trengs det både politisk vilje og administrative kapabiliteter.

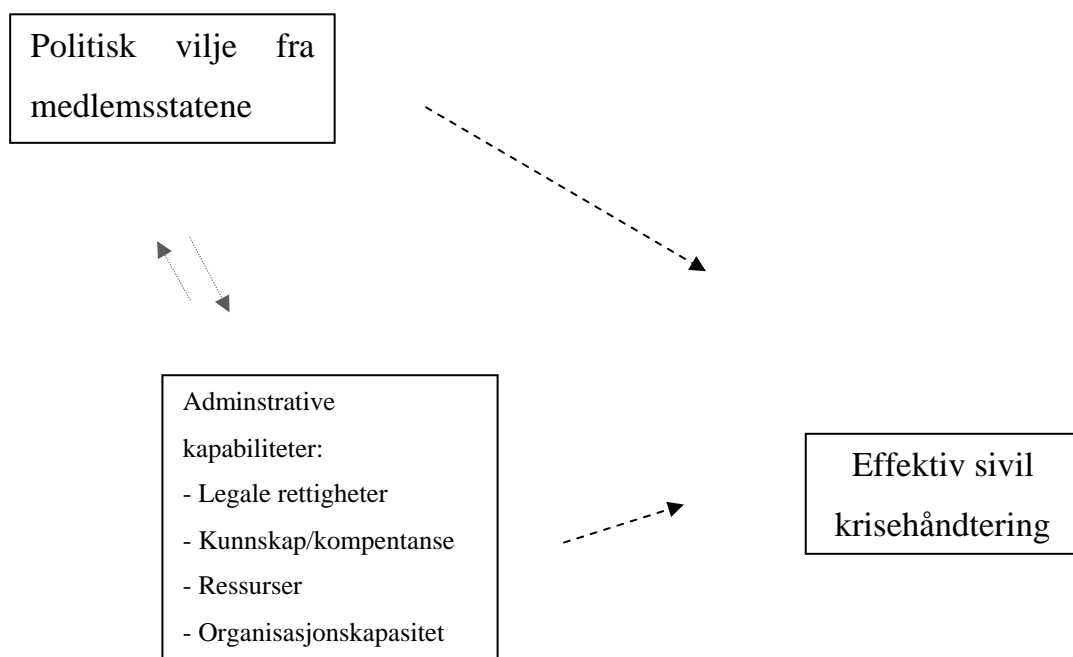
Argumentet bygger delvis på Starrs (1978) rammeverk for politisk handling, som predikerer at internasjonal atferd oppstår i samhandlingen mellom vilje til å handle (willingness) og muligheten til å handle (opportunity).⁵ Disse to faktorene anses som kausalt nødvendige for at politisk handling skal kunne skje (Cioffi-Revilla og Starr 1995:449).⁶ Ved å konkretisere vilje og mulighet til politisk vilje og administrative kapabiliteter, søker oppgaven å svare på problemstillingen ved å svare på *i hvilken grad det finnes politisk vilje til å utføre sivil krisehåndtering*, og *i hvilken grad det eksisterer administrative kapabiliteter til å utføre sivil krisehåndtering*. Politisk vilje og administrative kapabiliteter benyttes dermed som indikatorer på hvor

⁵Et lignende rammeverk relateres til de Jouvenel (1963), som definerer politikk som ”det muliges kunst” (Cioffi-Revilla og Starr 1995:450).

⁶ Kausal nødvendighet er en fundamental idé i forståelsen av politikk, og innebærer at for at en politisk handling skal skje (for eksempel bygge en koalisjon, starte krig etc.) så må det være vilje fra aktørene til å gjennomføre handlingen. Den andre betingelsen er muligheten til å gjennomføre handling (Cioffi-Revilla og Starr 1995:449).

effektivt EU kan være i stand til å utøve sivil krisehåndtering, de empiriske undersøkelsene konsentreres om disse. På denne måten vil EUs utøvelse av sivil krisehåndtering belyses fra flere vinkler, samtidig som det sentrale fokuset omhandler EUs indre egenskaper. Grafisk kan dette framstilles i følgende analysemodell:

Figur 1: Analysemodell for effektiv krisehåndtering



Det er nærliggende å anta at vilje og mulighet er gjensidig avhengig av hverandre, og særlig at politisk vilje kan betraktes som en bakenforliggende faktor for administrative kapabiliteter. Bakgrunnen for dette er at de administrative kapabilitetene i stor grad er styringsbetinget. Et mye omtalt problem, som ikke begrenser seg til den sivile delen av krisehåndtering, er medlemsstaters reelle innsatsvilje. Diskrepansen mellom hva medlemsstatene lover på papiret og hva som virkelig leveres har lenge vært et problem. Ikke bare EU, men også FN og NATO møter utfordringer når det kommer til ressurslevering. Motsatt kan graden av funksjonalitet på kapabilitetssiden påvirke den politiske viljen, eksempelvis ved at velfungerende produkter er mer lettsolgte enn defekte.

I likhet med alle analytiske modeller er også denne et forenklet utsnitt av virkeligheten. Et vesentlig element utelatt fra modellen er eksterne faktorer. Hendelser i felt som de handlende aktører ikke har makt over, kan sørge for at en ellers effektiv sivil krisehåndteringsoperasjon ikke fungerer. Grunnen til at en så relevant komponent er utelatt fra modellen er at EUs krisehåndteringsoperasjoner er svært ulike, både i forhold til geografi, størrelse og politisk kontekst. Fellesnevneren blir dermed EUs egne forutsetninger. Videre vil jeg hevde at det økende antallet sivile krisehåndteringsoperasjoner er med på å utjevne feilmarginen når det kommer til eksterne, uforutsette situasjoner. Det er likevel viktig å være klar over at interaksjon mellom EUs styringssystemer og institusjoner funksjonelt like, som NATO, vil bli stadig viktigere i det EU utvikler seg til å bli en global aktør.

Avgjørelser innenfor ESDP tas av medlemsstatene i fellesskap, og overlates ikke til forvaltningen eller overnasjonale strukturer. Den mellomstatlige beslutningsstrukturen i FUSP gjør at medlemsstatenes villighet til å støtte opp om, og delta i handling blir særlig avgjørende for hvor effektivt ESDP-operasjoner kan gjennomføres. Det er derfor naturlig at litteratur som omhandler FUSP tenderer til å fokusere på politisk vilje.

Jeg hevder at politisk vilje som grunnlag for en effektiv sivil krisehåndtering ikke er nok, da det ikke er en direkte kausal sammenheng mellom politiske lovnader og operativ gjennomføring. For eksempel vil det være vanskelig å forplikte seg politisk til å sende 3000 politimenn til en operasjon, dersom det ikke finnes nok utdannede polititjenestemenn/kvinner eller et administrativt apparat til å organisere dem. Pernille Rieker (kommer) påpeker i denne forbindelse at:

”while much of this literature has focused on the political will and the ambitions of the EU in this field, there has been much less attention to the extent to which the EU has developed into a capable actor, or the extent to which the EU has developed the capabilities that enables it to deliver a security policy” (Rieker kommer: 2).

I tillegg til vilje har jeg derfor valgt å fokusere på de evner EU har, nærmere bestemt administrative kapabiliteter. Jeg benytter meg av March og Olsen, som i boken *Democratic Governance* søker å utarbeide et rammeverk for demokratisk styring (March og Olsen 1995:3). Fra et institusjonelt perspektiv er demokratisk politikk

konstituert av sine grunnleggende handlinger og regler, i tillegg til individuelle formål og intensjoner (March og Olsen 1995:6). Reglene i et politisk system distribuerer kapabiliteter mellom de styrende og de styrte, mellom individ og samfunn og mellom ulike institusjoner (ibid:90).

Av de mange kapabiliteter som utvikles, distribueres og opprettholdes av demokratisk politikk, skiller forfatterne ut fire brede typer spesielt relevante i forhold til styring: rettigheter og autoriteter; politiske ressurser; politisk kompetanse og organiseringskapasitet (March og Olsen 1995:91). Selv om EU i mindre grad enn en nasjonalstat styrer over de nødvendige kapabiliteter, anser jeg de fire kapabilitetstypene som relevante, også i forhold styring innenfor den sivile krisehåndteringen. Typologien vil diskuteres utførlig i teorikapittelet, 2.0. I det følgende avsnittet vil jeg kort diskutere og konkretisere de mest framtrede begrepene som brukes i oppgaven, fortrinnsvis aktørbegrepet i EU-kontekst: EU som sivil og effektiv aktør.

1.3 EU SOM AKTØR

Det er en relativt omfattende litteratur som skildrer og diskuterer EU som en global aktør (Manners, 2002; 2002; Smith, 2005; Sjursen, 2006; Bretherton og Vogler, 2006 og Rieker, kommer). På samme måte som europeiske statsledere har vært beskrevet som delt mellom føderalister og euroskeptikere, var EU-forskere lenge splittet mellom de som så den europeiske integrasjonen som en arena for internasjonale forhandlinger, og de som mente Europa var på vei mot å bli en superstat. Tidlige eksempler fra debatten om EUs natur er Francois Duchênes tanke om 'Civilian Power Europe' versus Johan Galtungs frykt for en europeisk superstat, mens den senere integrasjonsteoretiske debatten har vært dominert av intergovernmentalisme og nyfunksjonalisme (Hix 2005:15).

Beveger vi oss forbi integrasjonsteoriene studeres EU i økende grad som et beslutningstakende system. Retningsskiftet, gjerne kalt "the governance turn", har ført til mer fokus på hvordan EU faktisk fungerer, framfor å analysere årsakene til integrasjonen (Schroeder 2006:5) Dette perspektivet relaterer seg godt til problemstillingens fokus på EUs handlinger. Jeg velger å se unionen som et system av

en rekke nivåer som overlapper hverandre, horisontalt og vertikalt. Disse styringsnivåene samles under termen *multi-level governance* (flernivåstyring). Perspektivet baserer seg på at makten om beslutningstaking ikke monopoliseres av medlemsstatenes styresmakter, men er spredt over forskjellige nivåer av beslutningstaking, sub-nasjonale, nasjonale og overnasjonale (Kohler-Koch og Rittberger 2006:9). Medlemsstatene anses ikke som eksternaliteter, de er en del av systemet. Jeg vil hevde at dette perspektivet på EU også kan ha relevans i analyser av tradisjonelt mellomstatlige politikkområder som ESDP, særlig med tanke på den institusjonelle utviklingen de senere år. Flernivåsystemet diskuteres videre i teorikapittelet.

Med omtrent 500 millioner innbyggere som sammen danner verdens største interne marked utgjør EU en femtedel av den globale handelen, og en fjerdedel av verdens økonomiske utbytte (bl.a. Cameron 2008). Fra et økonomisk perspektiv er det derfor naturlig å definere EU som en global aktør. Cameron er en av flere som hevder at det likevel ikke trenger å være en sammenheng mellom status som økonomisk aktør og som politisk aktør. Det finnes imidlertid en rekke eksempler på situasjoner der EU har handlet globalt, også utover økonomiske forhold. Eksempelvis har Kommisjonens aktiviteter knyttet til Barcelonaprosessen og senere ENP⁷ fått konsekvenser for relasjonene mellom middelhavsgrensende land som tidligere sto uten samarbeidsinstitusjoner.

Kommisjonen disponerer et utviklingsfond på 22 682 millioner €, og er involvert i en rekke bistandsprosjekter over hele verden. Fullførte ESDP-operasjoner som Aceh Monitoring Mission viser at unionen vist seg kapabel som en reel global aktør. Det synes også å være en økende mengde litteratur som omtaler EU som en sikkerhetsaktør (Howorth 2007; Rieker kommer).

1.3.1 "Sivil aktør"

Som nevnt i innledningen foregår det en debatt om hvorvidt EU kan karakteriseres som en sivil aktør eller ikke. Da oppgaven omhandler sivile aktiviteter innenfor en

⁷ European Neighbourhood Policy

⁸ European Development Fund for perioden 2007-2013.

tradisjonelt militær sfære, kan det her være hensiktsmessig kort å referere til de ulike synspunktene på hva som kjennetegner en sivil aktør. Én måte er å ta utgangspunkt i hvilke *mål* som ligger til grunn for handlingene en aktør utøver. Dette innebærer for eksempel at militære fredsbevarende styrker blir ansett som et sivilt instrument, i det et sivil mål veier tyngre enn et militært middel.

Hanns Maull fokuserer i stedet på hvilke *midler* som tas i bruk, og ikke hvilke mål de sivile instrumentene brukes til å nå. De fleste er enige om at sivile midler er ikke-militære og inkluderer økonomiske, diplomatiske og kulturelle politiske instrumenter (Smith 2005:1). Maull vektlegger nødvendigheten av å samarbeide med andre for å oppnå internasjonale mål, at tyngden skal ligge på ikke-militære, primært økonomiske, midler til å sikre nasjonale mål, med militærmakt kun som et resterende instrument "serving essentially to safeguard other means of international interaction" (ibid:2). Til sist må en sivil makt i følge Maull være villig til å utvikle overnasjonale strukturer for å møte kriser av internasjonale format. Et annet element, framsatt av Holsti, er *hvordan* en aktør bruker sine midler. Hun kommer fram til seks måter en internasjonal aktør kan yte innflytelse på andre aktører: overtalelse; å tilby premier; å gi premier; å true med straff; å straffe med ikke-militære midler; eller konkret bruk av makt (Holsti i Smith 2005:4).

Karen Smith diskuterer disse ulike definisjonene i arbeidsdokumentet "Still 'Civilian Power EU'?" (2005). Hun fremmer fire elementer som hun mener må være til stede for at en aktør (makt) skal kunne regnes som sivil: Både midlene som brukes og målene man søker mot må være sivile. I tillegg inkluderer Smith bruk av overtalelse, samt at utformingen av utenriks- og forsvars- politikken skal ligge under sivil kontroll (Smith 2005:2). Ut fra disse fire elementene konstruerer hun en idealtipe på hva en sivil makt er: "A civilian power is an actor which uses civilian means for persuasion, to pursue civilian ends, and whose foreign policy-making process is subject to democratic control or public scrutiny" (Smith 2005: 5). Hun plasserer idealtypen i ene enden av en skala, hvor idealtypen på en militærmakt utgjør den motsatte ytterkanten. Nesten alle aktører vil dermed befinne seg et sted mellom disse motpolene, og selv avviser Smith at EU kan kalles en sivilmakt.

Andre, som Stelios Stavridis (2001), hevder at EUs arbeid med å utvikle militære midler ikke influerer på karakteristikken av EU som en sivil aktør. Stavridis ser sågar militariseringen som nødvendig, også i forhold til å opprettholde omdømmet som sivilmakt.⁹ Han poengterer også at “over the last three decades the existing literature has regularly used the concept of civilian power to describe the EU (EC) in its international relations” (Stavridis 2001:43). Jeg vil hevde at Smiths idealtipe kan være hensiktsmessig i forhold til å etterstrebe elementene i den, men mener likevel, på linje med Stavridis, at en aktør som besitter militære midler beregnet på å støtte de sivile kapabilitetene, fremdeles skal kunne karakteriseres som en sivil aktør. Oppgaven vil videre ta utgangspunkt i EU som en sivil aktør på den internasjonale arena. Spørsmålet blir heller hvor *effektiv* den sivile aktøren evner å være.

1.3.2 ”Effektiv aktør”

To respond to the changing security environment we need to be more effective - among ourselves, within our neighbourhood and around the world (EU (2008c:9).

Claes og Førland (2005:186) måler effektivitet etter i hvilken grad de vedtak som fattes, faktisk realiserer de målene de er ment å realisere. De medregner også det økonomiske aspektet - mål skal nås ved minst mulig kostnad, og forfatterne inkluderer dermed både den initierende, den besluttende og den iverksettende fasen av en prosess. Måloppnåelsen blir i denne sammenheng avgjørende.

Larsen (2003) viser i sin masteroppgave at mandatoppnåelse er et av de hyppigst brukte suksesskriterier i analyser av internasjonale operasjoner. Da mandatet kan oppfattes som en arbeidsinstruks, er det naturlig å fokusere på dette i forhold til effektivitet. En utfordring ved denne operasjonaliseringen er at det i internasjonale operasjoner vil være svært mange variabler som spiller inn på hvorvidt de fastsatte mål faktisk realiseres. Selv om en operasjon er effektivt planlagt og implementert, kan resultatet bli mislykket pga. eksterne faktorer som terrorangrep eller lignende. ESDP-

⁹ ”Thanks to the militarizing of the Union, the latter might at long last be able to act as a real power in the world and more importantly as a real civilian power, that is a force for the democratic principles in the world” (Stavridis 2001:43).

operasjonene er ofte komplekse og spenner over en rekke geografiske og politiske kontekster, hvilket kan vanskeliggjøre analysen av aktørens effektivitet.

I lys av dette vil analysen ha mindre fokus på måloppnåelse, og som nevnt mer på den vilje og de kapabiliteter som EU faktisk besitter. Ved å fokusere på EUs indre egenskaper minsker risikoen for å skrive feilaktige suksess- eller skandalehistorier om sivile krisehåndteringsoperasjoner, hvor utfallet langt på vei ble avgjort av eksterne faktorer. Jeg vil i det følgende avsnittet kort redegjøre for oppgavens case: den sivile krisehåndteringen utført av EU.

1.4 SIVIL KRISEHÅNTERING OG KONFLIKTFOREBYGGING

Aktiviteter relatert til konflikter og politiske kriser er ikke forbeholdt EU. FN har i mange år vært involvert i krisesituasjoner, og sivil krisehåndtering har vært brukt som et instrument for å håndtere kriser lenge før konseptet var oppfunnet (Langivainio 2006:36). Korhonen og Sumuvuori viser til FNs Transition Assistance Group i Namibia UNTAG i 1989-1990 som det første eksempelet på sivil krisehåndtering (ibid). Krisehåndtering omtales ofte sammen med konfliktforebygging (se for eksempel ESS 2003:7), og det kan være hensiktsmessig i denne sammenheng å klargjøre disse to begrepene. Sivil krisehåndtering som begrep ble første gang brukt i desember 1999 under det europeiske rådsmøtet i Helsingfors, da ekvivalent med ikke-militær krisehåndtering.

Under Det Europeiske Råd i Feira i Portugal, juni 2000, ble det definert fire prioriteringsområder for EUs sivile krisehåndtering. Prioritetsområdene er politi, rettsreform (rule of law), sivil administrasjon og sivil beskyttelse. I 2004 ble to nye prioriteringsområder lagt til: Overvåking, som et nøkkelredskap for konfliktforebygging og fokus på det preventive, samt støtte til EUs spesialutsendinger.

Under disse prioriteringsområdene kan sivil krisehåndtering defineres som “the intervention by non-military personnel in a crisis that may be violent or not-violent, with the intention of preventing a further escalation of the crisis and facilitating its resolution” (Nowak 2006:16). Den skal være et instrument for internasjonale aktører i arbeidet med å konstruere strukturer som setter stater i stand til å sørge for sikkerhet for sin befolkning. Dersom man definerer begrepet bredt, har EU vært involvert i

aktiviteter som kan gå under beskrivelsen sivil krisehåndtering før 1999, som for eksempel gjennom gjenoppbyggingsstøtte til Balkan.

Kari Osland hevder at "sivil krisehåndtering omfatter alt fra forsøk på å forhindre en konflikt, til forsøk på å minske en pågående konflikt, til å håndtere effektene av en konflikt som allerede har funnet sted" (Osland i Rieker og Ulriksen 2003:84-85). Det uklare skillet mellom forebygging og håndtering blir her tydelig. Denne oppgavens formelle og tidsmessige omfang bidrar til at jeg anser førstnevnte definisjon, sitert i Nowak, som mest hensiktsmessig. Analysen vil derfor ta utgangspunkt i denne.

Selv om begrepene ofte brukes sammen, differensierer EU i utgangspunktet mellom sivil krisehåndtering og konfliktforebygging. Et åpenbart skille ligger i tidsperspektivet, konfliktforebygging har til hensikt å forhindre at kriser bryter ut, mens krisehåndtering skal håndtere allerede oppståtte kriser. Mens krisehåndtering gjerne knyttes til ESDP-operasjonene under FUSP, anses konfliktforebygging som de aktiviteter som er relatert til Kommisjonen, eksempelvis bistand ved naturkatastrofer, og helsesamarbeid. Det må imidlertid understrekes at Kommisjonen også er en viktig aktør i den sivile krisehåndteringen, både gjennom finansieringssystemet, og i gjenoppbyggingsaktiviteter etter kriser.

Å avgrense konkret hvilke aktiviteter som faller inn under begrepet konfliktforebygging er ikke tvingende i denne sammenheng, men EU foretar en rekke handlinger for å unngå konflikt og krise i sitt nærområde. Den Europeiske Union som prosjekt kan i seg selv karakteriseres som et eksempel på konfliktforebygging, både den historiske integrasjonen mellom de gamle europeiske stormaktene, men også i dagens utvidelsespolitikk. Den europeiske naboskapspolitikken ENP er et konkret eksempel på hvordan EU bytter finansiell støtte og handelsavtaler mot demokratiske reformprosesser. Rettesnoren for ESDP, den Europeiske Sikkerhetsstrategien fra 2003 (ESS), framhever konfliktforebygging som en essensiell bestanddel i arbeidet med å skape en "ring of well governed countries to the East of the European Union and on the borders of the Mediterranean" (ESS 2003:8).

Den etniske rensingen av 8000 muslimer i den, av FN, sikkerhetsklarerte sonen i Srebrenica i 1995 trekkes ofte fram som kanskje den viktigste enkelthendelsen som

igangsatte EUs fokus på krisehåndtering. Langivainio (2006:37) hevder at mislykkede operasjoner, som FN-operasjonen i Somalia 1993-95, har påvirket utviklingen av den sivile siden, da man så at militære midler alene ikke kunne fremskaffe stabil fred. Konseptet har utviklet seg over tid, for eksempel ved at sivil krisehåndtering etter tsunamikatastrofen i sørøstasia i desember 2004 ble assosiert med "emergency services and humanitarian action", mens det før denne hendelsen ble brukt mest, også i media, om arbeid gjort i kontekster rundt væpnede konflikter (Langivainio 2006:41). Krisehåndtering og konfliktforebygging er områder som EU blir stadig mer engasjert i, og siden 2003 har unionen i snitt igangsatt en ny ESDP-operasjon hver tredje måned.¹⁰

EU selv insisterer på viktigheten av et "coherent approach" i krisehåndteringen. Som det blant annet påpekes i sikkerhetsstrategien fra 2003, er målet å kunne levere krisepakker etter behov, fra et verktøyskrin bestående av *både* militære og sivile kapabiliteter. EU kategoriserer sine internasjonale aktiviteter etter geografisk plassering, og Howorth (2007) hevder at en avgrensing mellom sivile og militære operasjoner bør unngås. Rådet har imidlertid holdt kapabilitetsutviklingen på de to områdene atskilt, blant annet illustrert ved at hovedmålene har hatt ulike tidsrammer (EU 2004a). Jeg vil hevde at selv om en av de største (i hvert fall mye omtalte) utfordringene i ESDP i dag er koordinering mellom sivile og militære virkemidler, gjenstår det en rekke utfordringer også *innenfor* de to områdene.

På bakgrunn av dette vil analysen som nevnt fokusere på sivil krisehåndtering som en ikke-militær innblanding i en krise, voldelig eller ikke-voldelig som sitert i *Civilian Crisis Management* (2006), med henblikk på de prioriteringsområdene EU selv har definert ved Feira. Før jeg går over til å diskutere det teoretiske bakteppet for analysen, vil jeg i det følgende avsnittet gjennomgå den praktiske siden ved analysegjennomføringen: metoden.

¹⁰ For en oversikt over ESDP-operasjonene, se: <http://ue.eu.int/showPage.aspx?id=268&lang=EN>

1.5 METODE

Jeg vil i det følgende diskutere hvordan jeg har gått fram for å undersøke i hvilken grad EU er en effektiv aktør innen sivil krisehåndtering. Valg av forskningsdesign og kilder vil knyttes opp mot reliabilitets- og validitetsspørsmål.

Krisehåndtering er lite studert, og sivil krisehåndtering enda mindre (Korhonen og Sumuvuori 2006:104; Cameron, 2007), særlig når man ser på den samlede størrelsen på forskning, bøker og annen litteratur som omhandler EU. En grunn til det manglende faglige fokuset kan være at den operasjonelle utviklingen innen politikkområdet har vært svært stor på få år, og at det i studier av pågående prosesser kan være vanskelig å skille caset fra sin kontekst, og dermed å avdekke hva som er årsaker og hva som er konsekvenser. Mange av de sivile ESDP-operasjonene som EU har iverksatt siden 2003 pågår fremdeles, og mandatene forlenges stadig. Eksempelvis er den første ESDP-operasjonen som ble iverksatt, EUPM i Bosnia og Herzegovina, fremdeles aktiv, og har fått utsatt mandat ut 2009. På bakgrunn av dette er oppgaven delvis eksplorerende, og målsettingen er å øke forståelsen for fenomenet som undersøkes (Hellevik 2003:88). Problemstillingen er beskrivende i det den stiller spørsmål om hvordan et samfunnsforhold faktisk er (Grønmo 2004:67).

Opgaven tar form som en enkeltcasestudie av EUs sivile krisehåndtering, som fungerer som et case av sivil krisehåndtering. Ifølge Yin (2003) er casestudier den foretrukne metoden i tilfeller hvor forskningsspørsmålet inneholder ”hvordan” eller ”hvorfor”, når forskeren har lite kontroll over handlingsforløpet (i motsetning til forsøk i lukkede rom) og når fokuset ligger på et samtidig fenomen i en virkelig kontekst (Yin 2003:1).

Casestudier anses som fordelaktige i forhold til å oppnå høy begrepsvaliditet, knyttet til operasjonaliseringen av begrepene som undersøkes, og til å identifisere hvilke indikatorer som best representerer de teoretiske begrepene som undersøkes (Bennet og George 2005:19). Sivil krisehåndtering er et mangfoldig begrep som benyttes i ulike sammenhenger til å beskrive ulike aktiviteter, og relasjonen mellom det teoretiske begrepet og empirien blir derfor ekstra viktig (Christophersen 2007:3). Effektivitet, aktør, politisk vilje, sivil krisehåndtering og konfliktforebygging er andre eksempler på abstrakte begrep. Empirisk begrepsdefinisjon knyttes til dekningsgraden

mellom begrepet og det empiriske forholdet som undersøkes, og om det overlapper med andre begrep innenfor samme område.

Når det kommer til kildevalg, henger det sammen med hvilken informasjon som skal inngå i studien, hvilke kilder som kan bidra med den informasjonen og hvilke kilder som er tilgjengelige (Grønmo 2004:119). Vi kan i samfunnsvitenskapelige studier skille mellom tre hovedtyper kilder: Aktører, respondenter/informanter og dokumenter (ibid:120), og jeg benytter her de to sistnevnte. Tekstanalyse og intervjuer benyttes for å undersøke den politiske viljen og de kapabiliteter tilgjengelige for EUs sivile krisehåndtering, og dermed hvor effektiv EU evner å være. Metodetriangulering kan bidra til økt reliabilitet, og er i tilfellet med sivil krisehåndtering svært aktuelt, sett i sammenheng med hvilke data som er tilgjengelige. EUs egne evalueringer av ESDP-operasjonene er hemmeligstemplett, og det er derfor vanskelig å få et tilfredsstillende bilde av det sivile krisehåndteringsarbeidet, uten selv å bedrive feltarbeid.

Oppgavens primærkilder er data fra offentlige dokumenter som omhandler EUs sivile krisehåndtering, være seg rapporter, taler, websider og andre offisielle dokumenter, supplert med semistrukturerte informantintervjuer. Det er også benyttet sekundærkilder, som tidligere forskning i form av rapporter, bøker og artikler som omhandler sivil krisehåndtering i EU. Med unntak av budsjetter og utgiftsoversikter fra 2003-2007, samt ansatteoversikter fra samme tidsrom, er hovedtyngden av datamaterialet kvalitativt. I studier av pågående prosesser, hvor man ikke kan forvente konkrete svar, vil alle resultater i varierende grad være antakelser. I samsvar med kravet om åpne prosedyrer, er alle sitater og dokumenter gjort rede for, og jeg har etterstrebet å grundig argumentere for mine tolkninger, slik at det skal være mulig for andre å etterprøve analysen.

1.5.1 Dokumenter

Mesteparten av datamaterialet stammer fra ulike typer tekster. Bergström og Boréus definerer i *Textens mening och makt* fra 2005 tekst til å gjelde ”en skriftlig framstilling som er sammenhengende og som kan fungere kommunikativt” (min oversettelse). Det er mulig å anse tekst til også å innebære muntlig og billedlig tekst, og jeg vil i tillegg til nevnte definisjon inkludere taler.

Tekstene som benyttes er i hovedsak offentlige dokumenter som offisielle websider og dokumenter fra EU-institusjonene, og de ulike formannskapene mellom 2003 og 2008. Det innholdsmessige aspektet, at tekster uttrykker tanker og ideer ved at forfatteren bruker teksten som uttrykk for sitt bilde av virkeligheten, relaterer seg til formålet med tekstanalysen i dette tilfellet. Det performative aspektet ved tekstene blir framtrædende: tekst som politikk, politikk som handling.

En betydelig del av det etiske ansvaret i forbindelse med alle studier er reliabiliteten og validiteten (holdbarheten) av resultater og forskningsprosess. *Validiteten* i et undersøkelsesopplegg går på gyldighet, hvorvidt vi måler det vi ønsker å måle. (Helland-Hansen 2007:19.2). Analysens *reliabilitet* handler om pålitelighet, hvorvidt vi har gode og presise måleinstrumenter. Overført til denne oppgaven er reliabilitetsvurderingen knyttet til hvordan intervjuene og dokumentanalysen er gjennomført, og forskerens egen kompetanse.

I forhold til reliabilitetsspørsmålet anser jeg de offisielle dokumentenes etterprøvbarhet for høy. En utfordring med denne type kilde er det som ikke kommer fram i dokumentene, ikke-informasjonen. ESS er det første felles sikkerhetsstrategidokumentet fra EU, og representerer et slags minste felles multiplum blant medlemsstatene. Dette er generelle dokumenter, og det kan være diskrepans mellom tekst og implementering av politikken. Flere av rådets dokumenter tilgjengelige på nett inneholdt slettede sider, og det var ikke mulig å få tilgang til evalueringsdokumenter. EU-institusjonenes og andre instansers nettsider fungerer som faktasider og som inngangsport til mer dyptgående dokumenter.

Fordelen med offisielle nettsider er at de stor sett er oppdaterte og, og at innholdet kan verifiseres. En utfordring er imidlertid at sidene i stor grad bærer preg av selvpresentasjon med utelukkende positive beskrivelser, hvilket også er en av funksjonene til slike sider. Jeg støtte til en viss grad på problemer i forhold til uoppdaterte nettsider, som for eksempel forsinket arbeidet med å finne relevante informanter. To av formannskapenes programmer var ikke lenger tilgjengelige på nett, og er derfor ikke tatt med i analysen. Dette gjelder Nederland og Storbritannia. Hemmeligholdet av EU-dokumenter gjør at studien mangler viktig materiale, i tillegg til at de dokumentene som er offentlige er desto mer uklare og generelle. Samtaler med

nøkkelinformanter fungerer derfor som et supplement og er med på å øke mulighetene for en stringent analyse og øker slutningsvaliditeten.

1.5.2 Intervjuer

En del av oppgavens datagrunnlag er notater og transkriberinger fra semistrukturerte intervjuer med nøkkelinformanter som på ulike måter er involvert i EUs arbeid med sivil krisehåndtering. Rubin og Rubin (2005) fremhever at kvalitative intervjuer er hensiktsmessig i evaluerende studier, hvis mål er: “to discover if program and policies are working, for whom they are working, and what could be improved” (Rubin and Rubin 2005:9).

Informantene er valgt på bakgrunn av antatt kunnskap og innsikt i den aktuelle problemstillingen, og jeg anser dem derfor mer som partnere i forskningsarbeidet, enn subjekter som skal testes eller undersøkes. Jeg har snakket med en representant for den norske EU-delegasjonen i Brussel; en representant for den nye koordineringsmekanismen CPCC; en representant for DG9¹¹, med erfaring fra CIVCOM; og en nåværende representant for CIVCOM.

For også å få perspektiver fra utenforstående, har jeg gjort intervju med to norske informanter som på ulikt vis har vært involvert i ESDP-politiooperasjoner. Fem av intervjuene foregikk på de enkelte respondenters kontor i deres arbeidsmiljø mens ett ble gjort over telefon. Etter informantenes ønsker er alle anonymiserte. Der jeg betrakter det som nødvendig refereres det til deres institusjonelle tilhørighet.

Det er naturligvis langt å foretrekke ansiktskontakt med informantene, men begrensninger med tanke på ressurser og tid vanskeliggjorde dette i noen tilfeller. Intervjuene ble avtalt via e-post. Det ble benyttet båndopptaker under et par av intervjuene, men strenge sikkerhetsrutiner umuliggjorde dette ved de fleste tilfellene.

Intervjumetoden ble valgt på bakgrunn av respondentenes roller. Jeg forventet at samtalen ville gå lettere i en samtalesituasjon, og at skriftlige tilbakemeldinger, som for eksempel strukturerte intervju foretatt over e-post, i større grad kunne gi generelle og uangripelige svar. Oppfølgingsspørsmål og presiseringer er senere gjort per e-post.

¹¹ DG9 er direktoratet for sivil krisehåndtering, og ligger direkte under HR og Rådssekretariatet.

En fordel ved å gjøre denne type intervjuer er at man kan følge opp spørsmål etter hvert som ny informasjon kommer til, et aktuelt aspekt i dette tilfellet, hvor det ikke forelå konkrete hypoteser på forhånd. Utfordringene er blant annet at man som forsker kan man komme til å stille ledende spørsmål, og mine utvelgelser av sitater og tema vil alltid presentere en subjektiv tilnærming (sitert i Gauden 2007:8). Det relativt lave antallet gjennomførte intervjuer kan sees som et problem i forhold til validiteten og resultatenes reliabilitet. For å oppnå et detaljert bilde av krisehåndteringen, ville det vært nødvendig med flere informanter, og inkludert flere institusjoner. Representanter fra Kommisjonen kunne her vært med på å øke slutningenes ytre validitet.

Samtalene tok utgangspunkt i en på forhånd utarbeidet intervjuguide bygget på analysemodellen, og som i grove trekk beskrev hvordan intervjuene skulle gjennomføres. Hvordan det enkelte intervju utviklet seg, hang sammen med hva slags informasjon informantene bidro med. ESDP-operasjonene fungerer som eksempler i analysen, men hvilke operasjoner som utgjør eksempler ble ikke avgrenset på forhånd. For å imøtekomme begrepsvaliditeten, ble intervjuene innledet med en avklaring av hva informanten la i begrepet sivil krisehåndtering. Valget om ikke å gjøre et utvalg i operasjonene kan påvirke analysens reliabilitet, på grunn av mangel på dybde. I

Informantene hadde ulik erfaring i forhold til hvilke operasjoner de hadde vært involvert i, og for informanter som arbeider med flere operasjoner samtidig, regner jeg helhetsinntrykk som viktig. Informantene besatt relativt høye posisjoner, men ga inntrykk av å ville dele informasjon. Selv om datamaterialet fra intervjuene i langt større grad enn de offentlige dokumentene må beskrives som subjektive, anser jeg reliabiliteten som relativt god.

1.6 OPPGAVENS STRUKTUR

Med utgangspunkt i problemstillingen om i hvilken grad EU evner å være en effektiv aktør innen sivil krisehåndtering, og operasjonaliseringen av begreper, teoretisk utgangspunkt og metode, vil oppgaven bygges opp på følgende måte:

I **kapittel 2** gjøres det rede for hvilke teoretiske perspektiv som vil anvendes i forhold til forskningsspørsmålet. Jeg vil videre i dette kapitlet diskutere indikatorene for modellen, med utgangspunkt politisk vilje og administrative kapabiliteter som må

være til stede hos en effektiv aktør. **Kapittel 3** er en analyse av den politiske viljen utspilt på medlemsstatsnivå og EU-nivå. **Kapittel 4** er en analyse av de administrative kapabilitetene som er tilgjengelige for EUs sivile krisehåndtering. **Kapittel 5** er en samlende diskusjon av funnene fra analysen, og noen mulige konklusjoner.

2. TEORI

Som det fremgår av oppgavens analysemodell, anser jeg en kombinasjon av politisk vilje og administrative kapabiliteter som nødvendig for å kunne utføre sivil krisehåndtering. Videre er det nærliggende å anta at disse er gjensidig avhengige av hverandre. Hypotetisk kan man spørre: dersom den politiske viljen hos medlemsstatene var på plass, ville det mangle kapabiliteter? Eller omvendt: dersom alle kapabiliteter var på plass, ville politisk vilje være det største problemet? Cioffi-Revilla og Starr (1995) eksemplifiserer dette med toppmøtet den vinnende koalisjon etter andre verdenskrig holdt i San Francisco i 1945 for å etablere et nytt internasjonalt sikkerhetsregime: Forente Nasjoner. Før de kunne gå i gang, måtte to faktorer være på plass: For det første, å bygge nok politisk konsensus til å opprette den nye ordenen og erstatte den feilslåtte League of Nations, og for det andre, å samle de menneskelige og materielle ressursene som trengtes for å få det til å fungere (Cioffi-Revilla og Starr 1995:448).

Krisehåndtering er, på bakgrunn av den umiddelbarheten som ligger i en krises natur, avhengig av effektive prosedyrer for rask beslutningstaking, klare kommandostrukturer og solid offentlig støtte for politiske initiativ. Basert på dette hevder Howorth (2007) at EU har to muligheter: Enten relativt raskt å utvikle en felles arbeidskultur, basert på vesentlig konvergens hos medlemsstatene som tidligere har vært preget av divergens, sammen med en politisk vilje til å seire. Det andre alternativet er å feile (Howorth 2007:196-197).

2.1 POLITISK VILJE

Politisk vilje fra medlemsstatene er helt nødvendig for å lykkes i å utvikle nye strukturer og mål for hva den sivile krisehåndteringen skal innebære, og for å igangsette sivile ESDP-operasjoner. Hovedstedenes villighet til handling er derfor tvingende for å få til en effektiv operativ krisehåndtering. Politisk vilje kan betraktes som artikulert positivitet i forhold til å prioritere og gjennomføre handling.

I Starrs rammeverk (Starr 1978 sitert i Cioffi-Revilla og Starr 1995:450) anses internasjonal handling å produseres av sameksistensen av vilje til handling og

mulighet for gjennomføring. Også ut fra tradisjonelle teorier om internasjonale relasjoner kan det fremmes argumenter for at medlemsstatene bør stille seg positive til en satsning på sivil krisehåndtering, prioritere sivile operasjoner, og bygge rammeverk for å utøve disse mer effektivt.

Teorier om internasjonal handling presenterer ulike perspektiver på hvordan vilje skapes. Selv om oppgavens fokus ikke er å empirisk teste teorier, kan det her være hensiktsmessig å kort gjennomgå hvordan ulike tradisjonelle teoritradisjoner betrakter politisk vilje. Dette er først og fremst for å vise at sivil krisehåndtering, sett fra i utgangspunktet svært ulike teoretiske vinkler, kan betraktes som et hensiktsmessig valg av verktøy for å bekjempe felles utfordringer internasjonalt.

2.1.1 Strategibasert vilje

Internasjonale relasjoner har tradisjonelt sett blitt analysert ut fra den oppfatning om at stater er eneste aktører og hvor maktbalanseprinsippet er en viktig bestanddel. Stater anses som enhetlige, rasjonelle aktører som har klare oppfatning av hva de nasjonale interessene innebærer. De nasjonale interessene er konsistente i det målet alltid er makt og dominans i et anarkistisk verdenssystem, av Bismarck kalt ”realpolitikk” (Morgenthau 1948 i Hix 2005:374). Internasjonale institusjoner, dersom de dannes, anses dermed som instrumenter i statenes interesser. Basert på denne tankegangen betraktes EU primært som ”en mellomstatlig organisasjon der de nasjonale regjeringene og deres forvaltningsapparat er de viktigste aktørene” (Claes og Førland 2005:142). EUs effektivitet innen sivil krisehåndtering avhenger dermed av medlemsstatenes kalkulerende av at operasjonen er i dens nasjonale interesser.

Nært opp mot dette perspektivet ligger liberal intergovernmentalisme (LI). Teorien¹², som forbindes med Andrew Moravcsik (1998) skiller seg fra tradisjonell realismeteorier ved at den også vektlegger nasjonalstatenes indre politiske liv. LI setter økonomisk makt høyere enn den politiske. Nasjonalstatene handler også ut fra dette synet etter nasjonale interesser, men disse interessene er ikke konsistente. Statene betraktes ikke som enhetlige aktører, og en stats preferanser formes derfor etter en

¹² Blant andre Claes og Førland (2005:141) hevder at det er diskutabelt om LI kan anses som en teori, eller en systematisering av forutsetninger brukt av statsvitere i møtet med internasjonal politikk.

kontinuerlig konkurranse mellom nasjonale interesser og ideologier, og som følge av individers endrede økonomiske interesser redefineres etter globale endringer. Eksempelvis kan disse endres etter skifte av ledende politiske parti. Ut fra innenrikspolitiske hensyn framstår sivil krisehåndtering som lite kontroversielt, med liten risiko for velgerflukt som følge av tap av liv. Den innebærer ikke utstrekkt våpenbruk, og det kan dermed være lettere å skape oppslutning i befolkningen. I avveiningen av politiske kostnader, kan derfor sivil krisehåndtering betraktes som et logisk redskap i møtet med trusler utenfor EUs grenser.

2.1.2 Normbasert vilje

I kontrast til de rasjonalistiske teoriene står konstruktivismen. Her betraktes internasjonale relasjoner som dominert av kulturelle og ideologiske krefter (Hix 2005:376). Fra et normperspektiv anses ikke aktører som fullt ut rasjonelle, men som bundet av sosiale konvensjoner, ofte dannet av historiske determinerte handlinger. Preferanser dannes gjennom sosialiseringprosesser, og som et resultat av dette hevder konstruktivister at internasjonale institusjoner kan ha store, ofte utilsiktede, konsekvenser. Aktører tvinges til å tilpasse preferanser og handling til de konstitutive normene i internasjonale institusjoner, som menneskerettighetene.

I EU-kontekst innebærer dette at en sivil profil og ”fredsprosjektet EU” anses som viktig. I følge Grindheim (2008) er målet med FUSP å forene de tradisjonelle prinsippene om statlig suverenitet og folkerett med respekten for universelle menneskerettigheter. Gjennom det som kalles et utvidet sikkerhetsbegrep forsøker man å innta en mer aktiv posisjon i internasjonale fredsoperasjoner for å fremme kollektiv sikkerhet og menneskerettigheter (Grindheim 2008:7). Hvordan utenrikspolitikken fremstår, kan altså sies å henge sammen med den europeiske identiteten man ønsker å skape, og internasjonal konflikthåndtering kan oppfattes som et spørsmål om å fremme et bestemt sett av verdier.

Francois Duchêne mente tidlig at daværende EF ville oppnå mest dersom de holdt seg til sine ‘indre karakteristika’ som omfattet: “civilian ends and means and a built-in sense of collective action, which in turn express, however imperfectly, social values of equality, justice and tolerance” (Duchêne1972:20). Ian Manners’ oppfatning

om 'Normative Power Europe' (2002), er et nyere bidrag. Manners fokuserer på en kollektiv identitet for Europa som en normativ makt, framfor å skille mellom sivil/militær. Dette innebærer at EUs identitet innebefatter fem kjerneverdier: fred, frihet, demokrati, rettsstat og respekt for menneskerettigheter, samt flere subsidiære verdier. Bildet samsvarer med den beskrivelsen EU gir av seg selv, for eksempel i TEU: "The Union's aim is to promote peace, its values and the well-being of its peoples" (TEU: tittel 1, artikkel 1-3). En utfordring med normfokuset i institusjoner er hvordan organisasjoner gjennom normativ utvelgelse kan skapes for legitimitetens skyld, framfor å fokusere på et effektivt resultat. Institusjonen skapes da ikke for det den gjør, men for hva den er – for hva den symbolsk representerer (Barnett and Finnemore i Schroeder 2006:8).

EUs posisjon som et unikt analyseobjekt har resultert i et mylder av mulige analytiske perspektiver, og det er derfor nødvendig med en avklaring av hvilken størrelse jeg i dette tilfellet velger å betrakte unionen som. Det følgende avsnittet er derfor en redegjørelse av dette.

2.1.3 Et flernivåsystem

På grunn av de ulike institusjonelle rammeverkene innenfor en rekke ulike politikkområder, kan det argumenteres med Grindheim (2008), at EU ikke kan forstås som "en tradisjonell allianse eller internasjonal organisasjon for utvikling av sikkerhetspolitiske strategier og regimer, slik for eksempel tilfellet er med NATO, men må forstås *sui generis*" (Grindheim 2008:8).

For å forklare EUs til dels unike institusjonelle form, introduserer Gary Marks betegnelsen multi-level governance eller flernivåstyring, definert som: "A system of continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers-supranational, national, regional and local" (Marks 1993: 392). Det har blitt hevdet at denne formen ennå ikke har nådd ESDP, men at tendensen også her går i retning av flernivåstyring (Smith 2004:744), og Smith hevder sågar at "My chief goal here is to demonstrate its applicability to the realm of foreign/security policy, an area where supranational organizations traditionally have been marginalized" (Smith 2004:741).

Selv om FUSP er et mellomstatlig politikkområde som innebærer at beslutninger blir tatt via enstemmighet, preges EU generelt av et flernivåstyre der også utenriks- og sikkerhetspolitikken og justis og politisamarbeidet er i endring gjennom en stadig sterkere europeisk integrasjon på tvers av styringsnivåer og sektorer (Aalberts 2005 i Grindheim 2008:16).

Perspektivet kan sees som en alternativ teori til de intergovernmentaliserte teoriene, men ekskluderer ikke medlemsstatens rolle. EU har fremdeles en klart traktatbasert politikk, og medlemsstatene forbeholder seg full myndighet til å godkjenne alle avgjørelser. Dette er spesielt tydelig innenfor utenriks- og sikkerhetspolitikken. Flere presiserer imidlertid at flernivåstyring ikke betyr at det politiske systemet i EU erstatter det eksisterende politiske systemet i medlemslandene, men kommer som et tillegg (Claes og Førland 2005:152), at "State power remains important, but how it is exercised is increasingly complex" (Bache og Flinders 2004:201).

Som et distinkt perspektiv på den Europeiske Union, hevder Stephen George (i Bache og Flinders 2004:125) at flernivåstyring ikke bare tilbyr en beskrivelse, men en teori av hvilken type organisasjon EU er. Andre, som Andrew Jordan (sitert i Bache og Flinders 2004:107), retter derimot kritikk mot flernivåstyring i relasjon til EU. Jordan hevder bl.a. at perspektivet ikke er noe nytt, men en sammensmelting av flere teorier, og at det ikke er en egentlig teori, men snarere en beskrivelse av EU. Flernivåstyring kritiseres også i forhold til subnasjonale aktører, at deres rolle overvurderes, mens internasjonal interaksjon undervurderes¹³.

Styring (governance) er et nøkkelbegrep i flernivåstyring, og kan defineres som "the authority to make, implement, and enforce rules in a specified policy domain" (Smith 2004:743). I analyseringen av EU foretrekker Smith (2004) flernivåstyring framfor det mye brukte begrepet "europeisering". Bakgrunnen for valget er for det første at medlemsstatene fremdeles har full autoritet i beslutningene som tas, og selv om sikkerhetspolitikken er mellomstatlig, er det ikke nødvendigvis hensiktsmessig å

¹³ For en grundigere gjennomgang av kritikken, se for eksempel Jordan (2001): *The European Union: An evolving system of multi-level governance... Or government?* Eller Jordan and Fairbairn i Bache og Flinders (2004).

anta at EU-nivået og det innenrikspolitiske nivået er helt atskilt, som intergasjonsteorier for eksempel LI kan antyde. Medlemsstater utformer ikke sine nasjonale posisjoner i isolasjon fra hverandre for deretter å forsøke å realisere disse målene på EU-nivå (Sandholz 1996 sitert i Smith 2004:741). Sandholz viser også til at det sjelden utøves intens lobbyvirksomhet fra nasjonalstater i FUSP-relaterte saker. På den institusjonelle siden preges politikkområdet av løsningsorienterte måter å behandle spørsmål på, og et fokus på felles interesser (ibid). Puchala underbygger dette argumentet ved å hevde at europeiske styresmakter stort sett støtter europeisk integrasjon, og at de er langt mindre opptatt av suverenitet enn de er interessert i fordeler som stammer fra internasjonalt samarbeid (Puchala 1999:323). Målet om konsensus understrekes også i TEU¹⁴.

Jeg betrakter flernivåstyring som et relevant perspektiv i den videre analysen av EUs vilje og mulighet, da både de institusjonelle faktorene anerkjennes som viktige, samtidig som nasjonalstatenes medbestemmelseskraft inkluderes som en del av systemet. Dette er viktig for mitt formål, fordi sivil krisehåndtering går på kryss og tvers over en rekke dimensjoner, også institusjonelle. Mye av politikken, som for eksempel sikkerhetsstrategien (2003), utarbeides fra sentrale hold, som Høyrepresentanten for FUSP (heretter HR FUSP), representert ved Javier Solana.

På den andre siden har også medlemsstatene mulighet til å skyve EU i ønskede retninger. Eksempelvis har Sverige og Tyskland bidratt til et klarere fokus på sivil krisehåndtering gjennom sine formannskap i 1999 og 2001. Sett i sammenheng med diskusjonen omkring EU som en sivil aktør, kan vi anta at demokratiske europeiske stater ønsker fredelige og sivile løsninger så langt det er mulig, samtidig som sikkerhet anses som viktig. Det bør derfor være grunnlag for politisk vilje fra medlemsstatene for å velge sivile mekanismer i møtet med politiske kriser, framfor militære løsninger.

¹⁴“The Conference agrees that, with regard to Council decisions requiring unanimity, Member States will, to the extent possible, avoid preventing a unanimous decision where a qualified majority exists in favour of that decision” (TEU 1992:27).

2.1.3 Rammeverk for analyse av politisk vilje

Politisk vilje kan som nevnt ha utspring i eneninteresser eller utilitarisme. Hvilken av de to som er mest fremtredende er ikke nødvendig å avklare i denne sammenheng, fordi målsettingen her er å finne i hvilken grad politisk vilje faktisk finnes, ikke hva som ligger til grunn for den eventuelle politiske viljen. Jeg strukturerer diskusjonen om politisk vilje i to deler, EU-nivå og nasjonalt nivå. EU-nivået inkluderer de fora hvor medlemsstatene samles om felles uttalelser, eksempelvis i Rådet, mens medlemsstatsnivået refererer til vilje utformet på nasjonalt nivå i enkeltstater. Det er til tider glidende overganger mellom nivåene, men inndelingen kan likevel være hensiktsmessig for å finne ut om det er forskjeller i hva medlemsstatene gjør i fellesskap, sammenlignet med den viljen de utviser som enkeltstater.

Analysen av den politiske viljen utvist på EU-nivå sentrerer rundt følgende tre komponenter: For det første, strategiske målsettinger, representert ved den europeiske sikkerhetsstrategien. For det andre, målrettede konkretiseringer av kapabilitetsbygging; og for det tredje, initiativ til institusjonsbygging innen sivil krisehåndtering.

Avgjørelser om å iverksette operasjoner innen sivil krisehåndtering avgjøres i EU ved enstemmig flertall, og referater fra forutgående diskusjoner er unndratt offentlighet. Hvorvidt stater utviser politisk vilje til enkeltoperasjoner *før* beslutningene faller, er derfor vanskelig å påvise. Når det kommer til den politiske viljen hos medlemsstatene, fokuserer jeg istedet på tre forhold: For det første analyseres initiativene og prioriteringene til formannskapene fra 2003, til og med 2008. I forkant av sin formannskapsperiode legger medlemsstatene fram et prioriteringsprogram som gir ekstra mulighet for agendasetting, og vektlegging av ønskede saksområder. Videre analyseres viljen til å gjennomføre overordnede tilpasninger for å bedre den sivile krisehåndteringen. Dette kan gi seg uttrykk i reformer for å tilpasses ESDP-strukturene, eksempelvis i rekrutteringsarbeidet. Den siste indikatoren er viljen til reell deltakelse i de sivile krisehåndteringsoperasjonene som EU til nå har iverksatt, med hensyn til personell og finansiering. Skjematisk kan inndelingen framstilles på følgende måte:

Figur 2: Skjematisk oversikt over operasjonalisering av politisk vilje

EU-nivå	Strategi
	Kapabilitetsbygging
	Institusjonsbygging
Medlemsstatsnivå	Formannskapsprioriteringer
	Institusjonelle tilpasninger
	Deltakelse i sivile ESDP-operasjoner

Som jeg argumenterer i innledningen, betrakter jeg ikke politisk vilje som tilstrekkelig for å vurdere EUs evne til å være en effektiv aktør, og jeg vil i det følgende avsnittet skissere rammeverket for den andre delen av analysemodellen, administrative kapabiliteter.

2.2 ADMINISTRATIVE KAPABILITETER

Pernille Rieker viser i artikkelen ”The EU – a capable actor? Developing administrative capabilities” (kommer) at svært få har hittil foretatt en gjennomgang av de administrative kapabilitetene som EU har til rådighet innenfor FUSP og ESDP.¹⁵ Hennes hovedargument er at dersom EU skal kunne oppfattes som en troverdig sikkerhetsaktør, trengs det administrative kapabiliteter (Rieker kommer:5).

Tilnærmingen til studiet av administrative kapabiliteter kan knyttes til en teoretisk tradisjon, mye brukt i studier av europeisk integrasjon: institusjonalisme, også kalt institusjonell teori. Denne teoritradisjonen vektlegger hvordan institusjoner er med på å definere alternativer, og dermed påvirke persepsjonen og konstruksjonen av virkeligheten som handling utspiller seg i. Kapabiliteter påvirker informasjonsflyten, hvilke type undersøkelser som gjennomføres og interpretasjonene av resultater (March og Olsen 1995:28-29).

En effektiv aktør må være i stand til å handle. En institusjons eller organisasjons handlingsmønster påvirkes i stor grad av den kontekst den befinner seg i, men dersom de interne elementene som ressurser, kunnskap, og organisasjonskapasitet ikke er på plass, vil eksterne faktorer ha liten verdi. Det er disse

¹⁵ Viktige unntak er Bjørkdal og Strømvik 2008; Rieker, kommer.

interne faktorene March og Olsen fokuserer på som tvingende i demokratiske styringsprosesser.

De framsetter en typologi av fire brede typer administrative kapabiliteter som de hevder må være til stede dersom en aktør skal være i stand til å handle, og som kan styres. "The tending of capabilities -creating, sustaining, mobilizing and regulating them - is a task of governance (Sen i March og Olsen 1995:91). Uten en kapabilitetsstruktur vil få intenderte handlinger nås, og jeg anser typologien som egnet i studiet av EUs krisehåndtering. Dette er en grov inndeling og det vil være glidende overganger mellom de ulike kapabilitetstypene. Jeg velger likevel, for bedre oversiktligghet, å dele inn kapabilitetstypene i konkrete indikatorer som vil fungere som rettesnorer i analysearbeidet.

Det første som i følge March og Olsen kreves er et **formelt regelverk**. Dette er formelle rettigheter og autoriteter som blir beskyttet, tolket og forsterket gjennom en struktur av normer og institusjoner. Eksempelvis kan dette illustreres ved traktatgrunnlaget for EUs sikkerhetspolitikk, som definerer hvem som kan ta hvilke avgjørelser i forskjellige spørsmål. At de nødvendige institusjoner er på plass, samt at mandatene gitt dem er gode nok, er også vesentlig i forhold til å sørge for medbestemmelsesrett over ressurser og handlinger. Forfatterne understreker viktigheten av å diskutere legitimiteten av disse prosessene for å kunne opprettholde demokratiet (March og Olsen 1995:92-93).

Videre er det nødvendig med **ressurser**. Dette er de midlene en aktør besitter som gjør det mulig å utføre handling, eller til å få andre til å handle på bestemte måter. Dette kan for eksempel være penger, tid, informasjon, fasiliteter og utstyr. Ressursene kan ha både individuelle egenskaper, som alder og nasjonalitet til personell, og institusjonelle egenskaper, som størrelse på institusjoner (March and Olsen 1995:93). March og Olsen eksemplifiserer med nødvendigheten av bøker for at bibliotek skal fungere, og at et fungerende sykehus er avhengig av utstyr. Denne kapabilitetstypen står i nær relasjon til de hovedmålene EU selv har satt seg for sivil krisehåndtering, Civilian Headline Goals 2008, og bør dermed være relativt ukomplisert å avdekke. Siden EU selv har fastsatt mål for hvilke ressurser som er nødvendig for å kunne

gjennomføre den sivile krisehåndteringen effektivt, kan vi sammenligne disse målene med de konkrete leveringene.

Kompetanse og kunnskap er det tredje elementet som må være på plass. ”Knowledge is a foundation for political capabilities in most democratic polities” (Weber 1978 i March og Olsen 1995:94). Kunnskap og kompetanse gjelder her både på vegne av individer, profesjoner og institusjoner. Individer har kunnskap på bakgrunn av trening og utdanning. Institusjoner omsetter kunnskap i tradisjoner og regler. Indikatorene jeg benytter er læringsprosesser; herunder trening for personell som skal i felt, og evalueringsmekanismer av operasjoner og prosedyrer. Med andre ord læringsprosesser både i forkant og i etterkant av operasjoner. Videre vil profesjonskunnskap i felt anses som en relevant indikator. Eksempelvis dreier dette seg om hvorvidt det personellet som sendes i operasjoner er rustet til å være politi utenfor sine egne landegrenser. Dette henger naturligvis sammen med i hvilken grad det tilbys trening i forkant.

Den siste faktoren som bør være til stede er **organiseringsskapasitet**. Denne siste typen bidrar til at de tre foregående fungerer, og er nødvendig for å få en effektiv utnyttelse av formelle rettigheter og autoriteter, ressurser og den kunnskapen og kompetansen som finnes. Den første indikatoren jeg ser på er organisasjonsstruktur, og deretter analyseres finansieringssystemene for den sivile krisehåndteringen.

En viktig bestanddel av organiseringsskapasitet for dette formålet er koordinering. Dette inkluderer både koordinering mellom søyle én og to, Fellesskapet og FUSP, men også arbeidsfordeling mellom komiteer og arbeidsgrupper som befatter seg med planlegging og gjennomføring av sivile krisehåndteringsoperasjoner. Et eksempel på at dette anses som viktig finner vi i Brahimirapporten fra august 2000. Her blir den viktigste utfordringen for FNs videre fredsoperasjoner utpekt som ”to reduce the haphazard character of UN interventions and bring more coherence to them to increase efficiency and success rates” (Brahimi i Larsen 2003:21).

Organiseringen av kapabiliteter er i mindre grad avhengig av politiske reguleringer og begrensninger, og mer av andre kapabiliteter som penger og kunnskap (March og Olsen 1995:95). Indikatorene til alle de fire kapabilitetstypene kan skjematiseres på følgende måte:

Figur 3: Skjematisk oversikt over operasjonalisering av administrative kapabiliteter

KAPABILITET	OPERASJONALISERING
Formelt lovverk og autoriteter	Institusjoner
	Traktater
	Mandater
Ressurser	Finansiering
	Personell
Kompetanse og kunnskap	Trening
	Læringsprosesser
Organiseringskapasitet	Organisasjonsstruktur
	Finansieringssystem
	Koordinering

2.3 OPPSUMMERING

I dette kapittelet har jeg tatt utgangspunkt i at EU er et system av mange vertikale og horisontale nivåer. Effektivitet relateres til i hvilken grad aktører besitter den politiske viljen og de administrative kapabiliteter som kreves for å nå definerte mål. EUs målsettinger i denne sammenheng er at operasjoner innenfor prioriteringsområdene skal kunne oppnås på en koordinert måte, at man svarer raskt, og om nødvendig - på flere situasjoner samtidig. Dersom EU evner å være effektiv i utøvelsen av sivil krisehåndtering, må følgende elementer være på plass, tilpasset de overnevnte mål: politisk villighet fra medlemsstatene; rettigheter og autoriteter, ressurser, kunnskap og kompetanse og organiseringskapasitet.

Jeg vil nå gå over til analysedelen av oppgaven, hvor jeg med utgangspunkt i modellen bestående av politisk vilje og administrative kapabiliteter undersøker i hvilken grad EU evner å være en effektiv aktør innen sivil krisehåndtering. Jeg begynner med politisk vilje.

3. ANALYSE AV POLITISK VILJE UTVIST I FORBINDELSE MED SIVIL KRISEHÅNTERING

I dette kapittelet diskuteres den politiske viljen utvist i forbindelse med utvikling og gjennomføring av den sivile krisehåndteringen under rammeverket ESDP. Helt siden Kull- og Stålfellesskapets opprettelse i mai 1950 har fred og sikkerhet ligget i bakgrunnen for de europeiske samarbeidsavtalene som har vokst fram, med det økonomiske samarbeidet i front. Grunnlaget for ESDP er lagt av medlemsstatene, og Storbritannias, Frankrike og Tysklands endrede sikkerhetspolitiske interesser på 1990-tallet kan betraktes som en forutsetning, blant annet ved at Storbritannias gjentatte vetoer opphørte (Matlary 2003:12). Det er derfor fra begynnelsen av rimelig å anta at det eksisterer en viss politisk vilje fra medlemslandene til å utvikle felles strukturer i forhold til sikkerhetspolitikken.

Som beskrevet i kapittel to, struktureres analysen ved først å se på politisk vilje som utspiller seg på EU-nivå, for deretter å undersøke viljen utvist av de enkelte medlemsstatene. Empiriske eksempler benyttes for å tegne et helhetsbilde av den politiske viljen utvist de siste årene, og i mindre grad for å framheve ulikheter mellom enkeltstater.

3.1 EU-NIVÅ

For å avdekke i hvilken grad det er utvist politisk vilje på EU-nivå, strukturerer jeg analysen i tre trinn: Dersom det eksisterer en grunnleggende vilje til utvikling av sivil krisehåndtering, bør dette reflekteres i langsiktige strategier på EU-nivå. Mer konkret bør det utvises vilje til å prioritere den sivile krisehåndteringen, eksempelvis gjennom handlingsplaner. Dersom EU prioriterer den sivile krisehåndteringen vil det også vises i en vilje til å utvikle det institusjonelle rammeverket i henhold til politikkområdets behov.

3.1.1 Strategi

Dokumentet som skal ligge til grunn for EUs handlinger innenfor ESDP er nedtegnet i den Europeiske Sikkerhetsstrategien fra 2003 (ESS), med tittelen "Et sikkert Europa i

en bedre verden”. Det regnes i dag som lav risiko for direkte trusler mot EU-statenes landegrenser (ESS 2003:3), og trusselbildet er mer diffust, mangfoldig og mindre forutsigbart. I ESS defineres fem nøkkeltrusler mot unionen,¹⁶ og som det påpekes er ingen av disse rent militære, og kan heller ikke møtes med rent militære midler (ESS 2003:7).

Selv om dokumentet er formulert av HR FUSP, Javier Solana, er det enstemmig vedtatt og undertegnet av medlemslandene, og jeg antar at samtlige medlemsstater står inne for formuleringene i dokumentet.¹⁷ I ESS framheves tre strategiske mål for de eksterne instrumentene for å møte dagens sikkerhetsutfordringer: Å utvide sonen av sikkerhet i Europas periferi; å støtte framveksten av en stabil og rettferdig verdensorden, spesielt et effektivt multilateralt system; og å søke effektive mottiltak mot nye og gamle trusler.

At medlemsstatene enes om et strategidokument som identifiserer både hovedtrusler og mål for å bekjempe felles utfordringer kan i seg selv betraktes som et uttrykk for politisk vilje til å utvikle en felles sikkerhetspolitikk. Ideen om en ”rettferdig verdensorden” vitner om at statene, i hvert fall på papiret, også har en normativ agenda utover egen sikkerhet. I forhold til balansen mellom sivile og militære midler, understreket FUSP HR, Javier Solana i 2002:

“Civilian crisis management instruments are just as important as military instruments. We may face situations where a mix of both will be necessary, or indeed where a purely civilian response, using for example police and rule of law experts, will be appropriate” (Solana under The Ministerial Civilian Capability Conference, november 2002).

I ESS oppgis imidlertid ingen klare retningslinjer for hvordan de definerte truslene skal møtes, hvilket kan skape rom for uenighet blant medlemsstatene i forhold til hvilke virkemidler som skal tas i bruk, og en sivil innfallsvinkel er ikke gitt. En konkretisering av målsettingene for den sivile delen av ESDP kom året etter, i 2004, med Civilian Headline Goal.

¹⁶ Disse fem er: Terrorisme; spredning av masseødeleggelsesvåpen; regionale konflikter; staters sammenbrudd (state failure), og organisert kriminalitet (ESS 2003:3-4).

¹⁷ EU besto i 2003 av 15 medlemsstater, men jeg baserer den videre analysen på at de land som er gått med i unionen etter dette, kan identifisere seg med de felles strategier og hovedtrusler som tegnes i dokumentet

3.1.2 Konkretisering av sivile målsettinger: Civilian Headline Goal

På bakgrunn av ESS vedtok Rådet i 2004 en "Action Plan for Civilian Aspects of ESDP", hvor det uttrykkes et ønske om mer ambisiøse mål, og større evne til å oppnå dem (Action Plan 2004:3). Med innflytelse fra rådsmøtene i Feira og Göteborg, samt resultatene fra kapabilitetskonferansen som medlemslandene samlet seg om i november samme år, ble EUs hovedmål for den sivile krisehåndteringen under ESDP formulert i desember 2004, i form av Civilian Headline Goal 2008 (EU 2004d)¹⁸.

I tillegg til å være et sammendrag av EUs ambisjoner innen den sivile sfæren av ESDP, skal CHG 2008 være et grunnriss av en altomfattende prosess for planlegging og utvikling av de kapabiliteter ansett som nødvendige for å nå disse ambisjonene. Prosessen har som hensikt raskt å inkorporere nye praktiske erfaringer og relevant rettslig og institusjonell utvikling i EU. Det skisseres tre trinn i prosessen: Først å opprette planleggingsstrukturer og scenarier for operasjoner; på bakgrunn av disse å opprette kapabilitetsmål; og til sist å få oversikt over de faktiske tilgjengelige kapabilitetene ved tilbakemelding fra de enkelte medlemsstater (EU 2004d:5-6).

Etableringen av hovedmålene, og spesielt en kapabilitetsoversikt, vitner om at det finnes politisk vilje til å utvikle den sivile krisehåndteringen. Likevel sier det lite om hva som faktisk implementeres. Når det kommer til den generelle implementeringen av CHG på EU-nivå, er en reell mangel at på tross av at CHG-prosessen er koblet til alle deler av den sivile krisehåndteringen, er det likevel kun én person som har ansvaret for å følge prosessen. Til sammenligning har de militære HG to hundre offiserer som jobber med langt færre operasjoner.¹⁹

I evalueringen av CHG 2008 anerkjennes behovet for videre og mer fokusert handling, og på bakgrunn av dette ble "CHG 2010" fastsatt av Ministerial Civilian Improvement Conference og signert av GAERC²⁰ 19. november 2007. Som tittelen impliserer, skal målene nås innen utgangen av 2010 (EU 2007b:2). Prosessen ble fulgt opp i november 2008, med en rapport om status i arbeidet (Civilian ESDP Capability

¹⁸ Målene formuleres av Rådet, men det presiseres i innledningen at Kommisjonens bidrag til sivil krisehåndtering innenfor sin handlingssfære ønskes velkommen (Dok.15863/04:2).

¹⁹ Telefonintervju med informant fra CIVCOM, 21.november 2008

²⁰ The General Affairs and External Relations Council

Planning Process), og det ventes også rapporter i oktober 2009 (Report on civilian Preparedness) og i november 2009 (Civilian Capability Targets). Det er på det nåværende tidspunkt vanskelig å si om målene vil bli nådd innen 2010.

Rådet uttalte i desember 2008 at det fremdeles fokuseres på å samle kvalifisert personell som kan deplyeres raskt og bli i felt over lengre tid, og behovet for full interoperativitet mellom statenes bidrag understrekes (EU 2008c:10).

En overordnet funksjon med CHG-prosessen er økt politisk oppmerksomhet rundt den sivile siden av ESDP, og ble av informantene trukket fram som en av prosessens viktigste. Den operative aktiviteten avhenger av medlemsstatenes vilje til handling, og de sivile krisehåndteringsmekanismene må betraktes som en del av innholdet i verktøykassen i det statene vurderer å involvere seg i politiske kriser. Målet om kunnskap og oppmerksomhet synes ikke helt nådd. En av informantene fra EU påpekte at det fremdeles kunne være vanskelig å kommunisere med medlemsstatene om temaer innen sivil krisehåndtering.

I denne sammenheng ble CHG-dokumentets generelle natur trukket fram som en utfordring, spesielt av representanten fra medlemsland i CIVCOM og de norske representantene. Medlemsstater som ønsker å gjennomføre en effektiv tilpasning til CHG må definere egne mål ut fra det generelle dokumentet,²¹ og dette gjør igjen at ulike medlemsland ender opp med til dels svær ulike strategier for eksempelvis rekruttering. Selv om mye fremdeles virker å være overlatt til medlemsstatenes implementeringsvillighet, er rammeverket for effektiv sivil krisehåndtering avhengig av institusjoner, og jeg vil derfor kort diskutere dette i kommende avsnitt.

3.1.3 Vilje til utvikling: Institusjonsbygging

Det kan her være interessant kort å nevne handelspolitikken, som er et politikkområde hvor EU viser en koherens vertikalt og horisontalt. Kommisjonen spiller her en aktiv rolle i alle ledd, og overdragelsen til supranasjonale institusjoner på dette området gjør at EU kan opptre som en enhetlig aktør. I motsetning til i handelspolitikken, hvor

²¹ En av de norske informantene påpekte at de skandinaviske landene er kommet lengst i å definere egne hovedmål, dette gjelder også Norge.

koordinering gir seg utslag i økt effektivitet og hensiktsmessig gjennomføring, velger medlemsstatene innen ESDP å prioritere kontroll framfor framgang.

Det synes derfor klart at det ikke eksisterer vilje til å utvikle den sivile delen av krisehåndteringen i en mer overnasjonal retning. Dette kan ha en sammenheng med målsettingene om en nær relasjon med den militære siden av ESDP, hvilket fremdeles er et udiskutabelt mellomstatlig område. Et kontraargument til dette er at Lisboa-traktaten blant annet vil erstatte det roterende formannskapet med en fast formann som sitter i 2,5 år, hvilket både kan åpne for mer langsiktighet i planleggingen, og en større rolle for EU-nivået i ESDP. Opphevingen av søylestrukturen, samt støtte til en felles utenriksminister, trekker i samme retning.

3.1.4 Uklarhet, men fortsatt fokus

Et viktig aspekt i arbeidet med å få politisk oppmerksomhet er klare definisjoner rundt det man ønsker oppmerksomhet om. Begrepet sivil krisehåndtering har en rekke tolkningsmuligheter, og spørsmålet er om uklarheten i forhold til å definere begrepet kan påvirke det daglige arbeidet (Langinvainio 2006:43). Dersom konseptet ikke operasjonaliseres, kan eksempelvis forhandlinger og sanksjoner betraktes som sivil krisehåndtering (ibid:51), og andre aktuelle aktiviteter som valgobservasjon, utvikling av økonomi, styrking av frie medier, utdanning, menneskerettigheter og gjenoppbygging etter krig kan også være aktuelle som aktiviteter under paraplyen sivil krisehåndtering. En rekke av disse aktivitetene minner om aktiviteter utført av Kommisjonen, og dersom medlemsstatene mener at sivil krisehåndtering er noe som best håndteres under Kommisjonens jurisdiksjon, vil de antakelig ikke allokere store ressurser.

Det er mulig at problemer med definering av hva sivil krisehåndtering skal være har påvirket arbeidet med å utvikle strukturer og klare mål/midler. På bakgrunn av de dokumenter som har kommet fra Rådet siden 2003, synes viljen til å utvikle den sivile siden av ESDP likevel som klart tilstedeværende. På tross av flere mangler ved CHG 2008-prosessen, synes Rådet å fortsatt fokusere på problemområdene, eksempelvis som uttalt i desember 2008:

“Member States have committed to draw up national strategies to make experts available, complemented by more deployable staff for mission support, including budgeting and procurement. The ways in which equipment is made available and procured should be made more effective to enable timely deployment of missions” (EU 2008c:10).

Både CHG 2008 og dens oppfølger CHG 2010 lar det være opp til de enkelte medlemsstatene å sørge for at de målene statene har satt i fellesskap blir fulgt opp av vilje til reell handling. Fra felles beslutninger på EU-nivå vil jeg derfor i det følgende avsnittet gå over til å diskutere den politiske viljen medlemsstatene har utvist på nasjonalt nivå.

3.2 NASJONALT NIVÅ:

Vilje fra medlemstatene skal i dette avsnittet diskuteres med hensyn til hvilke prioriteringer landene har fremmet for sine formannskapsperioder, deretter hvilke overordnede tilpassinger de har vært villige til å gjennomføre, og til slutt den konkrete deltakelsen i de sivile ESDP-operasjonene utført mellom 2003 og 2008.

3.2.1 Formannskapet: mulighet til påvirkning

Initiativ til utvikling av EU-strukturer og konkrete forslag til ESDP-operasjoner kommer ofte fra formannskapet.²² Dette er derfor en potensielt tydelig arena for medlemsstatene til å vise politisk vilje og prioritering av sivil krisehåndtering. Informantene understreket flere ganger at medlemsstatene benyttet seg av formannskapsperioden til å fremme sine interesseområder innen ESDP: ”Med en gang et aktivt formannskap bestemmer seg for at nå skal vi ha en operasjon, så vil de pushe veldig hardt internt for å få det til”. Eksempler på dette er hvordan Tyskland presset på for at EU skulle involvere seg i Afghanistan gjennom sitt formannskap i 2007 (EUPOL Afghanistan) og Frankrike i forhold til en operasjon i Georgia i 2008 (EUMM Georgia).

Prioriteringene satt av de ulike formannskapene de siste årene vektlegger i ulik grad en styrking av den sivile krisehåndteringen. Halvåret før ESS ble presentert,

²² Særlig er dette aktuelt i de tilfeller hvor forslaget er et resultat av en forespørsel om assistanse fra et tredjeland eller en internasjonal organisasjon (eksempelvis FN) (Gourlay 2006:104).

bruker ikke Hellas betegnelsen "sivil krisehåndtering" i sitt program. Italia, som hadde formannskapet under signeringen av ESS høsten 2003, proklamerte under avsnittet omhandlende ESDP-prioriteringer at: "On the subject of civilian means for crisis management, the Italian Presidency intends to make significant progress" (Italia 2003:25). Effektiv synergier mellom statene, felles treningsstandarter og rettferdige finansieringsregler trekkes fram som viktige, samt samarbeid med NATO og OSSE. På tross av dette, vies den sivile delen kvantitativt lite plass i programmet, omtrent ¼ av den spalteplassen viet til militære kapabiliteter. Irlands program for våren 2004, fokuserte tungt på utvidelsene, og lite på ESDP.

De påfølgende formannsapsprogrammene trekker fram CHG-prosessen som viktig, med varierende grad av konkrete prioriteringsområder. Mange er svært generelle i omtalen av sivil krisehåndtering, mens for eksempel Luxemburgs siktepunkter for våren 2005 er noe mer konkrete. Deres målsettinger er å forenkle anskaffelsen av utstyr og systemet for signering av offentlige kontrakter, i tillegg til å løse logistikkproblemer knyttet til sivile operasjoner (Luxemburg 2005). Et annet eksempel er Østerrikes program for første halvår 2006, som fokuserer på å utvikle en prosedyre som skal muliggjøre en konstant evaluering av kapabilitetene fra medlemsstatene, for raskere å kunne bøte på hull og underskudd (Østerrike 2006). Finlands program for formannskapet i 2006 setter som ventet den sivile krisehåndteringen først, med Kosovo som det sentrale området (Finland 2006:15). I følge Dwan har ingen av de store EU-medlemslandene (Frankrike, Tyskland, Italia, Spania, Storbritannia) lagt stor vekt på sivil krisehåndtering. Eksempelvis nevner Frankrikes program for 2008 "sivil krisehåndtering" kun i én setning (Frankrike 2008:24).

De to landene som trekkes fram som viktige i framveksten av den sivile delen av ESDP er Sverige og Finland. Særlig siden Sveriges presidentskap i 2001 har det vært en stor økning i EUs oppmerksomhet i forhold til viktigheten av konfliktforebygging (Cameron 2008:174). Når Sverige neste gang overtar formannskapet i 2009 er det allerede signalisert at sivil krisehåndtering vil bli et av de viktigste prioriteringsområdene. Finland og Sverige tok blant annet initiativet til at

Petersbergoppgavene ble innlemmet i ESDP i 1999.²³ Sett ut fra disse landenes historiske nøytralitet, og Sveriges status som ikke-medlem av NATO, er det rimelig at nettopp disse landene ønsker å påvirke ESDP inn på et sivilt spor. Det later her til at mindre stater, som vanligvis er mindre viktige i militære spørsmål, danner fortroppen på den sivile siden.

Langinvainio (2006) hevder, basert på en surveyundersøkelse gjort i Finland, at det er en klar politisk vilje blant finner til å delta i sivil krisehåndtering, av flere grunner. For det første anses deltakelse som en forpliktelse som et sivilisert samfunn, og for det andre forplikter den finske historien. Finland har selv mottatt hjelp, og dersom en krise skulle oppstå på finsk grunn i dag, kan ikke landet vente solidaritet dersom det ikke selv deltar i internasjonal krisehåndtering. For det tredje deltar Finland allerede i flere tradisjonelle fredsoperasjoner, med det en av Laingivainos respondenter kalte ”en leges, ikke en dommers rolle” (ibid:41).²⁴

Selv om formannskapet gir mulighet for å påvirke ESDP i en sivil retning, pekte flere av informantene på svakheter knyttet til den korte tidsperioden hvert formannskap har til rådighet. Dette knytter seg til at når et land har lansert et konsept, så ønsker de å begynne deployeringen allerede innenfor sitt formannskap - som bare er på et halvt år. Dette innebærer at alt av sikkerhet skal være på plass, og at alt skal skaffes tilveie. Det ble pekt på vanskeligheter med å ferdigstille de nødvendige forberedelsene i tide, noe som eksempelvis ikke var tilfelle i forkant av EUPOL Afghanistan, og som har gitt operasjonen store oppstartsproblemer.

Formannskapet som institusjon vitner likevel om at medlemsstatene er villige til å la prioriteringene settes av andre. Viljen til å igangsette operasjoner på tross av høyt tidspress understreker at denne type sikkerhetsaktiviteter prioriteres.

En betydelig utfordring i forhold til medlemsstatenes vilje er at de ikke later til å ville inngå bindende avtaler, og indikerer, fremfor å forplikte seg til oppgaver. Dette

²³ Disse oppgavene består i humanitære operasjoner og redningsoperasjoner, fredsbevaring, krisehåndteringsstyrke og fredsskaping, og lå tidligere under Den Vesteuropiske Union.

²⁴ For en grundig diskusjon av de nordiske landenes sikkerhetskulturer og tilnærminger til ESDP, se Rieker (2006): *Europeanization of national security identity – The EU and the changing security identities of the Nordic states*.

gjør at dokumentene og programmene kan oppfattes som lite troverdige. Det kan derfor være interessant å undersøke hvilke grep medlemsstatene har tatt som følge av de utfordringene man i fellesskap ble enige om å håndtere.

3.2.2 Vilje til institusjonelle tilpassinger

CHG identifiserer nasjonale strategier som et middel for å harmonisere medlemslandenes deltakelse i den sivile krisehåndteringen. Informantene mente disse var viktige, fordi de gir statene mulighet til å lære av hverandre for deretter å avtale hva som skal festes i forpliktelser. Hovedpunkter som statene på nasjonalt nivå skal fokusere på er lovgiving, systematisering, engasjerte departementer, politisk prioritet, institusjoner og aktiv deltakelse operasjoner²⁵. Endring i nasjonale strukturer som er knyttet til rekruttering og kompetanseheving av personell defineres dermed som en viktig faktor i utviklingen av en mer koherent og effektiv sivil krisehåndtering.

Målestokken for etablering av rekrutteringssystem, trening og iverksetting av operasjoner er ifølge Khol (2008) tydelig satt av Sverige, Finland og Tyskland. Disse landene har etablert institusjoner²⁶ som sørger for trening, rekruttering og depløying av sivilt personell, i tillegg til evaluering og læringsprosesser i etterkant av operasjonene. I forkant av EULEX Kosovo i 2008 tilbød disse tre landene sine fasiliteter til benyttelse av andre medlemsstater (ibid:7). Denne type samarbeid kan være en forsmak på vilje til dypere koordinering mellom medlemsstatene, hvilket også vil bli stadig mer nødvendig, for eksempel med tanke på det store antall personell som EULEX Kosovo vil ha behov for.

Informantene trakk fram behovet for mer fokus på fagdepartementer, spesielt justis-, innenriks og forsvarsdepartementene, som viktig i arbeidet med å bedre rekrutteringen. Medlemslandene avgjør selv hvordan disse bedre skal involveres. De fleste medlemslandene synes å ha vanskeligheter med å omstille seg i forhold til dette. Politisektoren ligger eksempelvis ofte under innenriksdepartementet, og landene tenderer til å se internasjonale forpliktelser som noe eksternt. ESDP dreier seg om

²⁵ E-post fra informant i CIVCOM, 11.mars 2009.

²⁶ I Finland Crisis Management Centre, i Sverige Folke Bernadotte Akademiet og i Tyskland Zentrum für Internationale Friedenseinsätze ZIF.

tradisjonelle utenriksspørsmål, hvilket bidrar til en uvilje mot å inkludere denne type aktiviteter i strukturer til nasjonale politikkområder (Seifter 2007:225).

Selv om dette synes å være dekkende for de fleste medlemslandene, er det spesielt synlig i de nye medlemsstatene, som gjerne fremdeles har strukturelle utfordringer i eget politi- og rettsvesen. De kan dermed ha vanskeligheter med å forstå hvorfor de skal prioritere å sende personell til tredjeland. Siste gang landene ble bedt om å rapportere til kapabilitetsoversikten opprettet under CHG, valgte kun 17 medlemsland å svare, noe som både antyder at en rekke stater ikke prioriterer denne type oversikter, samt at listen i seg selv ikke er representativ for det som faktisk eksisterer av menneskelige ressurser. Resultatet av datainnsamlingen vil diskuteres under avsnitt 3.2, og under avsnitt 4.2, ressurser.

Omstillinger i departementsstruktur kan være en omstendelig og langsom prosess, men andre metoder for å øke rekruttering, som å høyne statusen for utenlandsopphold, er heller ikke gjennomført. Achtisaari oppfordret i 2006 medlemsstatene til selv å jobbe aktivt for rekruttering, for eksempel gjennom å belønne utenlandserfaring, og garantier fra de enkelte aktører om reansettelser etter utenlandsopphold (Achtisaari 2006:3). Dette kan anses som et uttrykk for at de fleste medlemslandene ikke omstiller seg raskt til de behovene EU-institusjonene melder å ha. En av informantene mente at landenes manglende oppfølging viser at man nå må finne nye kanaler for rekruttering, eksempelvis gjennom et dypere samarbeid med EUs tredje søyle (politi- og rettsamarbeidet).

Det faktum at CHG-prosessen ble videreført med en rekke av de samme målene som i utgangspunktet var satt, indikerer at det reelt sett ikke er utvist tilstrekkelig vilje fra medlemsstatene på et overordnet nivå til å utvikle felles strukturer og prosesser for effektiv gjennomføring av sivile krisehåndteringsoperasjoner. At prosessen ikke er på skinner ble også uttrykt av HR FUSP Solana under en tale til EUISS' seminar i januar 2007. "(...) And there is no mystery why. We need to spend more and to spend better" (Solana 2007:25). Han viser til at medlemsstatene ikke har adressert problemet med å skaffe politi, advokater, dommere, fengselspersonell til internasjonale oppdrag. "If we don't change this, supply will not meet demand".

Politisk vilje til å handle, og til å ta risiko for å støtte det han kaller ”våre verdier”, er ifølge Solana den viktigste kapabiliteten av alle. Likevel antydnet han at: ”It is interesting that there is often more willingness when there is more capability (Solana 2007:25)”. Dette indikerer tydelig at vilje ikke kun påvirker utvikling og benyttelse av kapabiliteter, men at også muligheten til å gjennomføre påvirker viljen. På bakgrunn av dette synes viljen til langsiktige og nasjonale endringer for å øke evnen til å utføre sivil krisehåndtering, heller laber. For å undersøke om det er forskjell på vilje til langsiktig prioritering og kortsiktig vilje, vil neste avsnitt omhandle vilje til konkret handling, deltakelse i sivile ESDP-operasjoner.

3.2.3 Operasjonene: Vilje når det gjelder?

Rådet har interne mekanismer for ”forvarsel” av potensielle krisesituasjoner, koblet til FUSPs regionale arbeidsgrupper. Så langt har imidlertid ingen ESDP-operasjon blitt igangsatt som følge av disse (Gourlay 2006b:104-105). Følgelig er ESDP-handling fremdeles preget av reaksjon. Dersom viljen er til stede, utarbeides handling raskt av de medlemsstatene som fatter interesse for en operasjon, og som trolig vil bære byrden av en implementering. Dersom det ikke er tilstrekkelig politisk interesse blant medlemsstatene til å ta ledelsen i å foreslå handling, vil det heller ikke komme i stand en operasjon.

Björkdahl og Strömvik (2008a) peker på tre faktorer som de hevder spiller inn på medlemsstatenes villighet til å lansere en ny operasjon: Om det er politisk gjennomførbart; om det er strategisk ønskelig; og om det er mulig med hensyn til kapabilitetskrav (Björkdahl og Strömvik 2008a:1). Det kan også synes som om historiske bånd, eksempelvis gjennom tidligere koloniherrredømmer påvirker medlemsstatenes konkrete vilje i forhold til operasjoner, eksempelvis Frankrikes sterke tilstedeværelse i politioperasjonene i DDR Kongo²⁷.

Selv om dokumentene referert til i de foregående avsnittene antyder en positiv holdning og politisk vilje ovenfor sivil krisehåndtering, påpeker blant andre Langinvainio at den politiske viljen ikke nødvendigvis henger sammen med de ressursene statene forplikter seg til, heller ikke i Finland, som betraktes som et

²⁷ EUPOL Kinhasa, 2005-07, Frankrike deltok med 12 av 29 tjenestemenn.

foregangsland. Også informantene trakk fram diskrepansen mellom statenes uttalte politiske vilje og den reelle ressursallokeringen: ”Man vil så gjerne politisk, men da må innsatsen dobles”.²⁸

Av de operasjonene EU til nå har igangsatt, er størstedelen politioperasjoner, og det er også disse operasjonene som krever mye personell.²⁹ I den første sivile ESDP-operasjonen, EUPM, var Tyskland største bidragsyter, fulgt av Italia. Frankrike og Storbritannia bidro også med mye personell, 155 av totalt 536. Generelt bidrar Tyskland og Polen med et betydelig antall personell til politioperasjoner, men en av informantene hevdet at strukturelle faktorer kan gi feilaktige utslag. Disse landene organiserer politiet i store enheter, som gjør at én enkeltenhet utgjør 120 polititjenestemenn.

Nordtug (2007) peker på at en rekke av de sivile ESDP-operasjonene følger prioriteringene definert i ESS. Eksempelvis har EU en klar interesse av å opprettholde et stabilt nabolag, og viljen til å igangsette og lede operasjoner i disse områdene synes derfor å være relativt stor, særlig i de tilfeller hvor risikoen for tap av liv er liten (ibid:62-64).³⁰ Samtlige av de tilgjengelige formannskapsprogrammene setter Balkan høyt på agendaen innenfor ESDP.³¹ Helly og Perozzi (2006) begrunner i denne sammenheng den sterke motivasjonen fra medlemsstatene (og kandidatland) til å delta i planleggingsteamet (EUPT) i forkant av EULEX Kosovo med at presset til å lykkes er stort. EU er ikke lenger en fersk aktør på Balkan, og kan dermed ikke dømmes etter et “learning by doing”- prinsipp (Helly og Perozzi 2006:1).

Sikkerhetsfaktoren for personellet synes også å påvirke hvor stor politisk vilje som utvises. Eksempelvis var det i forkant av begge de pågående operasjonene i

²⁸ Telefonintervju med informant fra CIVCOM, 21.november 2008.

²⁹ CHG-prosessen antyder 6114, siste telling viste en differanse på -64 (Schuyer 2008)

³⁰ EUs forpliktelser til Balkan er allerede anerkjent som et viktig fokusområde. ”Not only does it concern the near neighbourhood of the region; it touches upon the threats of failed states and organised crime as well” (Nordtug 2007:68).

³¹ Eksempelvis Tysklands program for 2007, hvor hovedprioriteringene var ESDP-operasjonene med særlig vekt på vest-Balkan. Konkret dreier dette seg om å igangsette den til da største sivile ESDP-operasjonen EULEX Kosovo.

Gaza³² tilløp til uvilje blant medlemsstatene, og dette ble begrunnet med den store sikkerhetsrisikoen for personellet (WSI Project 2007:avsnitt 3). Når operasjonene likevel er igangsatt, er det mulig at dette relateres til prioriteringene i ESS, hvor Midtøsten tydelig utpekes som et prioritert område.³³

En illustrasjon på hvor raskt en operasjon kan igangsettes dersom det er stor vilje blant medlemsstatene er EUMM Georgia³⁴. Medlemsstatene ble enige om å betale utgiftene, og dette bidro ifølge en av informantene til rask iverksetting. Andre operasjoner, som EUBAM Rafah kom også raskt i gang på grunn av medlemsstatenes initiativ.

På bakgrunn av dette kan det være rom for å hevde at at det er mindre vilje i forhold til en generell utvikling av sivile ESDP-strukturer og mer vilje knyttet til enkeltoperasjoner. Dette henger kanskje ikke så mye sammen med at det er en sivil krisehåndteringsoperasjon, men at en krise anses som viktig å engasjere seg i. Et relevant poeng er at medlemsstatene til nå har bært alle utgifter relatert til personell, bortsett fra de daglige kostnader, og i flere, som EUPM er et eksempel på, har medlemsstatene i tillegg til dette dekket alle daglige utgifter (Korhonen og Peltola 2006:74).

3.3 OPPSUMMERING

I beslutningsprosessene i ESDP kan medlemsstatene (med delvis unntak av Danmark) når som helst legge ned veto, og sammenlignet med for eksempel beslutningsprosesser i FN, involverer ESDP-avgjørelser samtlige medlemsstater hele tiden (Björkdahl og Strömvik 2008a:1). I en rapport framlagt ved DIIS i 2008, hevdes det at formell delegering til andre deler enn medlemsstatenes fora er minimal på dette området (Björkdahl og Strömvik 2008b:23), og en av informantene mente medlemsstatene fremdeles i stor grad henter makt, framfor å avgi den til EU-institusjoner.

³² EUPOL COPPS, igangsatt 2006. 57 ubevæpnede politikvinner/menn. EUBAM Rafah, igangsatt 2005. Str: 24.

³³ "Problems such as those in Kashmir, the Great Lakes Region and the Korean Peninsula impact on European interests directly and indirectly, as do conflicts nearer to home, above all in the Middle East." (ESS 2003:4).

³⁴ Startet 1.oktober 2008, har i skrivende stund 356 depoyerte overvåkingspersonell.

Basert på denne gjennomgangen av medlemsstatenes prioriteringer i formannskapsperiodene, økonomisk og personellmessig støtte til de sivile ESDP-operasjonene, samt gjennomføring av et stort antall sivile krisehåndteringsoperasjoner, mener jeg det er grunnlag for å hevde at medlemsstatene i EU i utgangspunktet later til å være positive til utviklingen av den sivile krisehåndteringen. På grunn av den høye aktiviteten i operasjoner må det nødvendigvis eksistere en viss politisk vilje til å engasjere seg i ESDP-operasjoner, at de velger EU som aktør og at de anser de sivile virkemidlene som hensiktsmessige. Likevel er mange av operasjonene små og lite kontroversielle, og ikke en god nok indikator på politisk vilje alene.

Det kan imidlertid synes som om idéen om sivil krisehåndtering er mer forlokkende enn den faktiske viljen til å prioritere. Statene synes i liten grad å ønske eller prioritere nasjonale grep for å sikre en utvikling og effektivisering av den sivile krisehåndteringen. Cameron (2008) illustrerer dette med hvordan medlemsstatene ikke fulgte opp Solanas forslag i 2004³⁵ om mer ressurser til sivil krisehåndtering og konfliktforebygging.

Det finnes også begrensninger når det kommer til konkrete forpliktelser til ressursallokering. Khol hevder at målet om en overordnet planleggingsprosess på den sivile siden gjør at implementeringen av CHG2010 i større grad krever politiske forpliktelser fra medlemslandene på et overordnet nivå, med individuelle oppfølginger av ulike departementer (Khol 2008:6). Dersom dette stemmer, og medlemsstatene ikke viser seg mer aktive i utviklingen av nasjonale tilpasninger i forhold til ressursallokering med vekt på personell, kan EUs rolle som en effektiv aktør innen sivil krisehåndtering stå foran en avkrefting de neste årene.

Politisk vilje er både en forutsetning for utvikling av administrative kapabiliteter, og tvingende for å anvende dem. Strukturene i FUSP gjør at større sivile krisehåndteringsoperasjoner ikke er mulig å gjennomføre uten rause bidrag fra individuelle medlemsstater, også utover det finansielle rammeverket i FUSP. Som jeg predikerer i analysemodellen er det i tillegg til politisk vilje nødvendig med

³⁵ Solana la fram rapporten 15.september 2004, med tittelen: "A Human Security Doctrine for Europe."

administrative kapabiliteter. Jeg vil i det følgende analysekapittelet gå over til den andre delen av analysemodellen, og analysere EUs administrative kapabiliteter.

4. ANALYSE AV EUS ADMINISTRATIVE KAPABILITETER

Ut fra problemstillingen om i hvilken grad EU evner å være en effektiv aktør innen sivil krisehåndtering, vil det i tillegg til politisk vilje være nødvendig med fungerende administrative kapabiliteter. På bakgrunn av dette vil jeg i dette kapitlet gjennomgå og analysere EUs administrative kapabiliteter tilgjengelige for sivil krisehåndtering under ESDP som angitt i analysemodellen: lovverk og autoriteter; ressurser; kunnskap og kompetanse og organiseringskapasitet. Som March og Olsen understreker, er kapabilitetstypene styringsavhengige, og vilje og kapabiliteter er tett sammenkoblet.

4.1 FORMELT REGELVERK OG AUTORITETER

Den første av kapabilitetstypene definert i analysemodellen er formelt lovverk og autoriteter. Dette innbefatter det juridiske rammeverket som gir rettigheter og autoriteter, og som er beskyttet, tolket og forsterket gjennom en struktur av normer og institusjoner (March og Olsen 1995:92). Ulike roller gir autoritet til å foreta visse valg og vedta handlinger, og kan illustreres ved nødvendigheten av embetsmenns legitimerede autoritet. For å tydeliggjøre analysen, deles analysen i følgende underkategorier: Det grunnleggende regelverket; institusjonene; og operasjonenes mandater.

4.1.1 Det grunnleggende regelverket

På grunn av det sikkerhetspolitiske områdets mellomstatlige natur er det juridiske rammeverket mer begrenset enn under Fellesskapet, men den institusjonelle utviklingen har eskalert siden årtusenskiftet (Cameron 2008). ESDP-rammeverket er grunnlagt i Unionstraktaten (traktaten for den Europeiske Union, heretter TEU). Her etableres de fundamentale oppgavene til FUSP, med forklaringer av de generelle beslutningsstrukturene og legale instrumenter tilgjengelige. Skjematisk kan dette fremstilles på følgende måte:

Figur 4: Beslutningsstruktur i FUSP

Instrument	Hvem foreslår	Hvem bestemmer	Hvem implementerer
Generelle retningslinjer	Medlemsstatene og Kommisjonen	DER	Formannskapet(*)
Felles strategier (common strategies)	Medlemsstatene og Kommisjonen	DER	Formannskapet (*)
Felles handling (joint actions)	Medlemsstatene og Kommisjonen (**)	Rådet (GAERC)	Kommisjonen (***)
Felles posisjoner (common positions)	Medlemsstatene og Kommisjonen	Rådet (GAERC)	Medlemsstatene

(Kilde:http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/fin/index.htm)

(*) Assistert av HR for FUSP, Javier Solana.

(**) Rådet kan be Kommisjonen om å forelegge passende forslag for å sikre implementeringen av Joint Actions.

(***)Kommisjonen er ansvarlig for den finansielle implementeringen av Joint Actions når disse medfører operasjonelle utgifter tilskrevet fellesskapsbudsjettet, i de andre tilfellene er presidentskapet ansvarlig for implementeringen.

I TEU erklæres det at EU skal: “in particular ensure the consistency of its external activities as a whole in the context of its external relations, security, economic and development policies” (sitert i Cameron 2008:35). Det er imidlertid ikke beskrevet hvordan dette skal gjøres. Det rettslige grunnlaget for EU-operasjoner konkretiseres i artikkel 17 i TEU (Björkdahl og Strömvik 2008:21), men defineres ikke noe spesifikt om krisehåndtering. Mesteparten av rammeverket for ESDPs beslutningsstruktur baseres derfor på ikke-rettslige dokumenter, eksempelvis gjennom konklusjoner fra DER. Som følge av dette har prioritetsområdene som ble definert ved Feira vist seg å bli viktige. Instrumentenes beslutningsprosesser relateres, som tabellen viser, til ulike institusjoner, og jeg vil i det følgende avsnittet så nærmere på utviklingen av det institusjonelle rammeverket.

4.1.2 Institusjonene³⁶

Har EU utviklet et stort og godt nok institusjonelt system til å kunne være en effektiv aktør innen sivil krisehåndtering, og har disse institusjonene tilstrekkelige autoriteter? Maskineriet til den sivile krisehåndteringen kan beskrives som komplisert, delvis på

³⁶ For en utførlig beskrivelse av EU-institusjonene tilknyttet den sivile krisehåndteringen, se Rådets nettside: www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=279&lang=EN&mode=g.

grunn av den tredelte søylestrukturen som innebærer at sikkerhetsspørsmål fordeles både på Det Europeiske Fellesskapet, FUSP og Politi- og Rettssamarbeidet. Avgjørelser og arbeidsoppgaver innen sivil krisehåndtering fordeles mellom Kommisjonen og Rådet, mellom ulike komiteer og avdelinger, medlemsstatene seg imellom og vertikalt mellom EU og medlemsstatene. Flernivåstrukturen tidligere omtalt kan fungere for å beskrive denne inndelingen i mange ulike nivåer.

The General Affairs and External Relations Council (GAERC) er rådsmøtet for utenriksministrene. GAERC møtes hver 4-6 uke, og har ansvar for å definere og implementere FUSP, basert på retningslinjer fra Det europeiske råd (DER/toppmøtet). Temaene som tas opp er ofte diskutert og avgjort på forhånd i COREPER³⁷ (Cameron 2008:41). Cameron hevder at Rådet bruker relativt lite tid på eksterne relasjoner, så mye tid brukes på andre ting at svært lite ressurser blir igjen til å debattere strategiske temaer (ibid).

Rådets og formannskapetets arbeid støttes av Rådssekretariatet, som spiller en viktig rolle, særlig gjennom HR EU Solana og Policy Unit³⁸. En av informantene hevdet at medlemsstatene fulgte rådssekretariatets arbeid tett, og at: ”noe som sørger for ineffektivitet i forhold til operasjonene er at Rådssekretariatet egentlig ikke er så sterke.” Planleggingsteamene i Rådssekretariatet er relativt små, noe informanten mente er tilsiktet. Dette gjenspeiler tendensene i analysen av medlemsstatenes vilje til å utvikle institusjoner. Hovedstedene ønsker kontroll over byråkratene, som ikke er valgt. Dette kan antyde at bevissheten rundt den demokratiske kontrollen er sterk, det passes på at ikke EU-byråkratene blir for mektige og for autonome i forhold til de politiske prosessene, men indikerer også motvilje mot å overlate beslutninger til institusjoner på EU-nivå.

³⁷ Coreper brukes ofte for å referere til det totale antall delegasjoner og deres komiteer og underkomiteer. Medlemmene i COREPER har status som seniorambassadører, og forbereder agendaen for Rådets møter (Cameron 2008:44).

³⁸ The Policy Unit (Policy Planning and Early Warning Unit - PPEWU) Etablert i Amsterdam, og gir direkte råd til HR FUSP. (Cameron 2008:49).

Det strategiske planleggingsarbeidet og politisk kontroll knyttet til krisehåndteringsoperasjoner gjøres av *The Political and Security Committee* (PSC/COPS) (Cameron 2008:45). PSC er et forberedende organ til Rådet, og møtes på ambassadørnivå. Komiteen ble etablert i 2001, i Nice-traktaten, og har mandat til å dekke alle områder av FUSP. Medlemmene treffes daglig, og igangsettelse av ESDP-operasjoner skjer som følge av konsensusavgjørelser her. PSC, med støtte fra CIVCOM³⁹, overvåker implementeringsprosessen, og metodologien ligner den brukt i de militære hovedmålene (Lindström 2006:6). Dette gjør PSC til den viktigste avgjørelsesmyndighet for FUSP-saker i rådssekretariatet.

Korhonen og Peltola (2006:76) forfekter at selv om EUs krisehåndtering synes operasjonell, er det institusjonelle rammeverket langt fra perfekt. Mens flere institusjoner under Rådet beskjeftiger seg med planlegging og strategi av den sivile krisehåndteringen, har det lenge vært problemer på det operative nivået. Ekengren og Groenleer (2006:85) hevder at EU-institusjonenes karakter er bakgrunn for problemer, ved at de ikke er bygget for kortsiktig krisehåndtering, men for langsiktig konfliktforebygging. Ideen om et sivilt hovedkvarter ble derfor, sammen med andre forslag til endringer i rådssekretariatet, presentert på ESDP-konferansen i Berlin 29.-30. januar 2007 (Zehetner 2007:3).

Resultatet kom i august 2007, i form av *The Civilian Planning and Conduct Capability* (CPCC), en del av rådssekretariatet, og under politisk kontroll både fra PSC og HR FUSP. Som en operativ enhet er CPCC opprettet for å sikre en mer effektiv planlegging og gjennomføring av sivile ESDP-operasjoner. Flere informanter trakk enheten fram som en viktig forbedring på den institusjonelle siden, nettopp på grunn av forsterkningen av den operative av de sivile krisehåndteringsoperasjonene.

Kommandostrukturen er blitt klarere, men enkelte av informantene mente også at endringen hadde en bakside. DG9 er nå svekket, og det er nå ingen enheter som fokuserer på de enkelte prioriteringsområdene fra Feira. "Alle instrumentene er den samme verktøykassen. 85 prosent er politi, 10 prosent er rettsreform".⁴⁰ CPCC skal gi råd angående hva man kan klare å prestere innen et visst tidsrom, og representanten fra

³⁹ The Committee for Civilian Aspects of Crisis Management

⁴⁰ Intervju med informant fra DG9, 9.september 2008.

enheten understreket at dette er operasjonelle råd. Avgjørelsen tas av GAERC, en politisk avgjørelse som fungerer etter ”en ganske annen matematikk” enn i CPCC.⁴¹

En utfordring er manglende fastsatte rutiner for å skaffe til veie økonomiske ressurser. Etter hvert som rådssinstitusjonene reorganiseres øker behovet for å finne finansieringsmåter. Den lange saksbehandlingstiden i Kommisjonen var ifølge flere av informantene ofte grunnen til at løsningen blir finansiering fra medlemsstater eller tredjeland. Denne ressursavhengigheten påvirker arbeidet i CPCC: ”Det er ikke lett for CPCC å fungere som et hovedkvarter, når vi hele tiden vi er avhengige av andre for ressurser”.⁴²

Det institusjonelle rammeverket, særlig etter opprettelsen av CPCC, synes i større grad enn tidligere å tilpasses den raske økningen av aktiviteter innen sivil krisehåndtering. Eu har utviklet en rekke institusjoner, fortrinnsvis komiteer, som håndterer ulike sider av den sivile krisehåndteringen. Når det kommer til antall personell vil dette diskuteres under avsnitt 4.2.2 *Personell*. Jeg vil i neste avsnitt gå fra de permanente strukturene til å undersøke grunnlaget for operasjonene.

4.1.3 Spesifiserte autoriteter: Mandater

”Målet er å forlate et land sterkere enn da vi kom”⁴³

Økningen i antall operasjoner under ESDP-rammeverket medfører administrative og operasjonelle utfordringer, og behovet for konkrete rammeverk rundt operasjonene øker. Sari (2008) viser spesielt til behovet for en konkretisering av den internasjonale rettslige posisjonen til operasjonene, og til personellet som deltar internasjonalt (Sari 2008:67).

EU har nedsatt konsepter for hva operasjoner under de ulike prioriteringsområdene skal innebære. Konseptene er utviklet og spisset over tid, eksempelvis gjennom arbeidet med CHG. Som det framgår av modell 2, er *Joint Action* den formelle enstemmige undertegnede avtalen i Rådet om å igangsette en operasjon, og er dermed dens formelle rettslige grunnlag. De sivile

⁴¹ Intervju med representant fra CPCC, 10.september 2008.

⁴² Intervju med representant fra CPCC, 10.september 2008.

⁴³ Sitat fra representant fra CPCC, 10.september 2008.

krisehåndteringsoperasjonene igangsettes på bakgrunn av vertslandets invitasjon eller tillatelse, og det rettslige grunnlaget formuleres i samarbeid med dette. Det konkrete rammeverket nedsettes enten i en *Status of Mission Agreement* (SOMA), eller i et *Memorandum of Understanding*. Hvilke mandater som tas i bruk avhenger ifølge informantene av hvor interessert vertslandet er i offentlighet rundt operasjonen.

En informant illustrerte dette med hvordan EUBAM Rafah kom i stand. Grunnet problematikken rundt defineringen av de palestinske områdene ønsket ikke Israel en SOMA, og løsningen ble en *Technical agreement*. Dette er en rent teknisk plan som har et konkret fokus på tekniske framfor politiske sider ved operasjonen. I avtalen ligger garanti for privilegier og immuniteter, autoriteter som de involverte besitter, og Head of Mission bruker den konkret i det daglige arbeidet.

Den store bredden i operasjonene påvirker hvor langt det er mulig å gå i konkrete faste rammeverk rundt planlegging og iverksetting av sivile krisehåndteringsoperasjoner. En av informantene illustrerte med hvordan politikerne ikke enes om EULEX Kosovos rammeverk, og hvilke autoriteter personellet skal ha. Mandatene har til nå begrenset seg til ”å observere, overvåke og rapportere (...)”⁴⁴, og ingen av operasjonene har hatt utøvende makt. Mens ”Mentor og Monitor”-operasjoner ikke byr på problemer i forhold til rammeverk, blir det vanskeligere i det det er behov for et utøvende mandat. Det kan synes som svake mandater til de enkelte operasjonene fører til ad-hoc løsninger.

Et eksempel i forhold til klargjøring er at begreper som ”Europeiske standarder” innen eksempelvis politisektoren, ikke defineres. Dette på tross av at begrepet benyttes i en rekke mandater, særlig i forbindelse med politioperasjoner (Orsini 2006:9). I tillegg til diversiteten i europeisk politi, kan dette indikere et manglende fokus på å definere hva slags ”politiprodukt” EU skal levere (ibid:10). Så lenge medlemsstatene ikke vet hva de forholder seg til, er det lett å bortprioritere, hvilket igjen slår tilbake på den politiske viljen.

Selv om flere av informantene påpekte at dagens mandater for operasjonene hverken er gode eller presise nok, mente en av de som jobbet direkte med

⁴⁴ For en grundig lesning av EUs konsept for overvåkningsoperasjoner, se EU 2003c.

operasjonene at uklare rammeverk kan åpne for nytenkning å variere pragmatisk etter ulike krisesituasjoner. Ved å ha ulike dokumenter tillates en fleksibel bruk tilpasset forskjellige politiske kontekster.

Braud og Grevi (2005), viser i en analyse av Aceh Monitoring Mission (AMM), som av informantene framheves som en suksessoperasjon, at det tok lang tid (2mnd) før et politisk mandat fra Rådet i form av en Joint Action var på plass (2005:24).⁴⁵ Rådet påpeker selv at det gjennomføres evalueringer av operasjonenes mandater med henblikk på deres effektivitet, og med mulighet for å endre mandater på bakgrunn av disse evalueringene (EU 2008a:2). Halvparten av de til nå igangsatte operasjonene som helt eller delvis har sivile mandater, har fått disse endret underveis.⁴⁶ Med institusjonene og regelverket i bunn, vil jeg i neste avsnitt analysere ressursene som er tilgjengelige for sivil krisehåndtering.

4.2 RESSURSER

Den andre kapabilitetstypen i analysemodellen er ressurser, de midler man har som gjør det mulig å gjøre ting eller til å få andre til å gjøre ting (March og Olsen 1995:93). Eksempler på ressurser er penger, tid, informasjon, personell, fasiliteter og utstyr.

Ressurser er den kapabilitetstypen som henger tettest sammen med EUs egne målsettinger i CHG 2008. Når EU hevder at den sivile krisehåndteringen er suksessfull, vises det til målsettingen om antall deployerbart personell. Dette kan illustreres ved at det ved Feira ble bestemt at 5000 politimenn skulle være tilgjengelige for operasjoner innen 2003, og at medlemsstatene i november 2004 erklærte at dette målet var nådd (EU 2004c).

Jeg har som tidligere nevnt valgt hovedsakelig å fokusere på økonomiske ressurser og personell, selv om andre elementer vil bli nevnt innenfor et helhetsperspektiv. Dette er fordi personell og penger er de to ressurstypene som framheves som mest sårbare i forhold til videre handling. I denne oppgaven begrenses fokuset til EUs interne aktører. Det må likevel understrekes at selv om

⁴⁵ Fra GAERC stilte seg positive til en overvåkningsoperasjon 18.juli til Rådets Joint Action 2005/643/CFSP, 9.september 2005.

⁴⁶ For en oversikt over operasjonene, og deres rettsgrunnlag, se Rådet for den Europeiske Union: <http://ue.eu.int/showPage.aspx?id=268&lang=en>

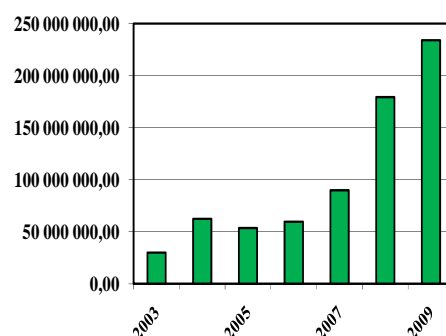
medlemsstatenes kapasitet til å levere personell og finansiell støtte til operasjonene spiller en avgjørende rolle, er også Rådsekretariatet, Kommisjonen, ikke-medlemmer og andre aktører, eksempelvis FN – vesentlige aktører. (Bjørkdahl og Strömvik 2008b:24).

4.2.1 Økonomiske ressurser

Den raske utviklingen av ESDP har ført til at ikke alle sider av den sivile krisehåndteringen har økt i takt med antall operasjoner. Finansiering er et eksempel på dette. I retningslinjene for finansiering av sivile krisehåndteringsoperasjoner, under tittel V i TEU, slås det fast at effektiviteten til operasjonene er “strictly linked to the financing procedures and the overall financial resources available during the entire cycle of the operation” (Guidelines for financing civilian crisis management operations).

EUs budsjett for eksterne relasjoner 2003-2008, under overskriften ”The EU as a global partner”, omfatter alle EUs relasjoner med tredjeland. Av dette utgjør FUSP 3,9 prosent, hvilket i budsjettet for 2008 utgjorde 285 250 000 €. Dette må sies å være begrenset, særlig med tanke på at over 70 prosent av dette igjen går til ENP, utvikling og humanitær hjelp. Siden 2003 har likevel budsjettene økt, og økningene later til å være større enn det man uansett må forvente som følge av den store operasjonelle utviklingen i samme tidsrom. Det synes derfor å ha vært en økt satsning på budsjettposten utover inkrementell økning. Følgende stolpediagram viser tendensen:

Figur 5: Budsjetterte FUSP-utbetalinger 2003-2009



Kilde: Budsjettet for de Europeiske Union, <http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-en.htm>: 19.3

En utfordring i forhold til de økonomiske ressursene er kortsiktigheten i budsjettfordelingen: En representant for CIVCOM påpekte at når det estimeres et beløp for et år, ”forsviner” resten av pengene dersom man ikke bruker opp potten i løpet av året. Dette vanskeliggjør muligheten til langsiktig planlegging. Administrative kostnader, samt ikke-militære operasjonelle utgifter i FUSP skal gå over budsjettet til den Europeiske Union (heretter FUSP-budsjettet). I ESDP-operasjoner innebærer dette kun felleskostnader, mens lønn etc. betales av medlemsstatene.

De pressede budsjettene har sammen med det økende antallet operasjoner ført til at medlemsstatene likevel fremdeles betaler størsteparten av ESDP-operasjonene (Bjørkdahl og Strömvik 2008b:29, Gourlay 2006b:109). Flere av informantene påpekte at man ikke kunne evaluere den sivile krisehåndteringsressursgrunnlag ved å se på budsjettene til FUSP, og da statene ikke forplikter seg til faste bidrag, vanskeliggjør også dette langsiktig planlegging.

Informantene var noe delt i spørsmålet om hvilken påvirkning dette hadde for utføringen av operasjonene. På politisiden mente flere at den pengemessige biten av ressursiden er god, mye på grunn av at medlemslandene sekunderer. En annen informant hevdet at hovedutfordringen ikke lenger er finansiell, da budsjettene øker hvert år. Det er nå et spørsmål om menneskelige ressurser. Jeg vil derfor i neste avsnitt diskutere personell allokert til sivil krisehåndtering.

4.2.2 Personell

”Det finnes problemer, mest med folk”.⁴⁷

I arbeidet med CHG 2008 ble det fokusert på praktiske sider ved å skaffe (nok) personell til sivil krisehåndtering. Dette relaterer seg først og fremst til personell i felten, men det kan være relevant også å nevne hvordan utviklingen har vært i Brussel. At det er tilstrekkelig med ansatte også på dette nivået kan være avgjørende særlig med tanke på planlegging av operasjonene.

Siden 2005 kan vi se en økning i antall ansatte med FUSP- og ESDP-relaterte saker i Rådet, og i dag jobber til sammen 9,5 prosent av det totale antall ansatte i Rådet med disse temene (Rieker kommer: 25). Før opprettelsen av CPCC var antall ansatte i

⁴⁷ Intervju med informant fra DG9, 9.september 2008.

DG9 50 personer, og 35 av disse gikk til CPCC, som idag har omtrent 60 ansatte.

⁴⁸Antall ansatte innenfor de rådsunderliggende institusjonene må likevel fremdeles sies å være begrenset, og dette ble påpekt av informantene fra disse institusjonene.

På samme måte som med finansieringen, bidrar medlemsstatene direkte med personellbidrag på ekspertsiden, i CPCC gjelder dette 50 prosent av de ansatte. Ifølge Gornitzska og Sverdrup (i Rieker kommer) er ekspertgrupper stadig viktigere i EU, spesielt under Kommisjonen. Rieker finner imidlertid at ekspertgrupper er lite i bruk innenfor eksterne relasjoner og FUSP, og at bruken sågar har minket siden 2000.

Når det kommer til personell i felt uttalte en av informantene fra CIVCOM at han hadde et nattsvart syn på bemanningsproblemet. Rekruttering av høyt kvalifisert personell har alltid vært en utfordring, og CHG-prosessen vektlegger derfor som nevnt dette i stor grad. Som vist i avsnitt 3.2, synes medlemsstatene lite villige til å gjøre nasjonale endringsprosesser for å håndtere bemanningsproblemet. Likevel hevder de å ha oppfylt målene om antall personell, og det kan være interessant å ta disse tallene i nærmere øyensyn.

I 2007 sendte Rådssekretariatet ut en survey til medlemsstatene for å konstruere en oppdatert oversikt over de til enhver tid tilgjengelige eksperter og personell i medlemsstatene, sammenlignet med det statene oppga å ha tilgjengelig to år tidligere. Dokumentet er hemmeligstemplett, men referert i sluttrapporten til CHG 2008.

Av de 17 statene som svarte på skjemaet, meldte 9 stater at de hadde stabile ressurser, 5 hadde økt kapasitet, mens 3 land hadde hatt en nedgang (EU 2007d:34). Rapporten viser at det fremdeles er store begrensninger på personellsiden. Dette gjelder spesielt dommere og påtalemyndigheter (på lokalt nivå), fengselspersonell (i overkant av 400 for få), politi på lav-og mellominvå og grensepoliti på lavere nivå.

Det største problemet med utarbeidelsen av kapabilitetsoversikten er skillet mellom det som oppgis å være tilgjengelig personell, og hva som virkelig er tilgjengelig på kort varsel. En av respondentene var svært tydelig på dette: "Ingen kan si det høyt, men det er ikke riktige nummer. Det vi sa på Feira er politikk. Det er

⁴⁸ Intervju med informant fra CPCC, 10.september 2008.

bekymringsfullt at vi skal tangere eller doble innsatsen, for eksempel i Afghanistan. Med så lite folk skal dette godt gjøres”.⁴⁹

Jacobsen (2006) fremhever i denne sammenhengen at sivile lovnader er vanskeligere enn militære. Dette bygger først og fremst på at det sivile personellet har sivile jobber i sine hjemland, men militære kan sendes ut uten at det er behov for å erstatte disse hjemme.

Tidsperspektivet er understreket som et sentralt element både i formannskapsprogrammene og CHG-prosessen, og EU jobber kontinuerlig og bevisst med å sikre raskere deployeringer. I 2007 ble det opprettet CRT-er, Crisis Response Teams, som på kort varsel kan sendes ut. Braud og Grevi (2005) viser til hvordan det i forkant av ACHE AMM ble gjort tidlige valg av nøkkelpersonell, noe som var svært uvanlig, men som fulgte den suksessfulle presendensen satt av The Iraq Expert Team som ble etablert i november 2004. IET var på mange måter det første Crisis Response Team fra EU.

Suksessen både med operasjonene i Irak og Aceh vitner om at Rådssekretariatet trenger den fleksibilitet og personell til å besette posisjoner, sammen med representanter fra medlemsstatene og Kommisjonen (Braud og Grevi 2005:22). Informantene som jobbet direkte mot operasjonene påpekte at det danner seg en forståelse om at operasjonene vil bli forlenget. Likevel handler man med korte tidsperspektiv, og informantene begrunnet dette med at dersom svært lange tidsperspektiver hadde blitt fastsatt fra begynnelsen av, kunne den høye aktiviteten på daglig basis avta.

4.3 KOMPETANSE OG KUNNSKAP

Flere eksterne rapporter hevder at personellproblematikken har vært for mye fokusert på kvantitative mål, mens for lite ressurser har vært rettet mot kvaliteten på det personellet som deployeres. Som March og Olsen framhever, er kunnskap den fjerde kapabilitetstypen ansett som nødvendig for å kunne agere som en effektiv aktør, og

⁴⁹ Telefonintervju med informant fra CIVCOM, 21.november 2008.

dette avsnittet vil fokusere på EUs tiltak for å øke den generelle kompetansen gjennom læringsprosesser, og for å øke kompetansen hos personellet gjennom trening.

Kagan brukte i 2003 betegnelsen *the unexperienced EU*, og dersom man kun ser på de konkrete aktivitetene unionen har utført under ESDP, stemmer dette til en viss grad. Individuelt har imidlertid medlemsstatene mye erfaring innen internasjonalt arbeid, og EU bør kunne dra nytte av denne kompetansen gjennom ekspertgrupper og annen læring.

4.3.1 Trening

Kvaliteten på ESDP-operasjonenes personell influerer indirekte på muligheten til å fullføre oppdragene og de individuelle ekspertene er hovedredskapene i operasjonene (Khol 2008:6). Til forskjell fra militært personell har mesteparten av deltakerne i sivile operasjoner bakgrunn fra nasjonalt arbeid, og da det ikke er mulig å drive effektiv sivil krisehåndtering uten kvalifisert personell, er trening en vital komponent. EU har siden 2002 gjennomført fire krisehåndteringsøvelser (Crisis Management Exercises), den siste i desember 2008.

CME 08 baserte seg på et scenario som ledet til to simultane, autonome og EU-ledete ESDP-operasjoner, en sivil og en militær (CME 08). Formålet var å teste og evaluere strukturene i krisehåndteringen, inkludert beslutningsprosessen.

Selv om resultater fra øvelsen ikke er offentlige, er eksistensen av denne type konkrete øvelser verdifull i seg selv. Det kan likevel stilles spørsmål om overførbarheten fra denne type trening til virkelige situasjoner, mye på grunn av at hele gjennomføringen av øvelsene foregikk i Brussel og hovedstedene, og ingen deployeringer ble gjort på bakken (ibid).

Bortsett fra disse fire felles øvelsene, foregår mesteparten av opplæring og trening av personell på nasjonalt nivå. Kohl (2008) hevder at trening av personell for sivile operasjoner dessverre påvirkes negativt av delingen av ansvar og aktiviteter mellom medlemsstatene, EU-institusjoner og mellom ESDP-operasjonene (Khol 2008:6). Han viser til at treningsmetodene fremdeles er signifikant forskjellige i de ulike medlemsstatene, og fremdeles langt fra tilfredsstillende. Få stater har sivile institusjoner ansvarlige for kompleks opplæring av sivile eksperter. Et delvis unntak

her er politi, som ofte benytter politishøyskoler til grunnleggende internasjonal trening (ibid), og Sverige, Finland og Tyskland (se avsnitt 3.2.2).

4.3.2 Læringsprosesser

Den første evalueringen av operasjonen i Bosnia og Herzegovina ble gjort av Rådssekretariatet i 2003, og denne viste at planleggingen og iverksettingen av EUPM hadde en rekke mangler i forhold til EUs tilnærming til sivil krisehåndtering (Nowak 2006:24). Læringsprosessene viste at mesteparten av politioffiserene sendt til EUPM manglet ferdigheter og kompetansen til "effectively mentor, monitor and inspect" (Joint Action 11/3-2002 sitert i Orsini 2006).

Nowak hevder at handlingsplanen fra 2004, utarbeidelsen av nye målsettinger i CHG og prosessen med å implementere dette klart indikerer at EU har lært fra sin operasjonelle erfaring (Nowak 2006:33). Fram til nå har ikke EU hatt fastsatte rammer for kvalitetssikring av læring (EU 2008a:2). Informantene beskrev også kvalitetssikringen som foreløpig tynn og lite strukturert. I seminarer med HOM⁵⁰, gjennomføres selvevaluering, men som informanten fra CPCC understreket, øker selvevaluering risikoen for at viktige mangler ikke blir avslørt. Dette følges imidlertid opp på EU nivå, eksempelvis i evalueringsrapporten for CHG 2008, hvor læring understrekes som et vesentlig aspekt for å øke effektiviteten: "Lessons from the CHG 2008 process as well as from EU-led operations and exercises should be learned and implemented more systematically (...)" (EU (2007d):2).

På spørsmål om det foregikk kunnskapsoverføring fra operasjon til operasjon, svarte en informant at det til en viss grad var mulig, men at forskjellene var så store fra operasjon til operasjon at ofte kunne dette være vanskelig. Problemet ble i stedet at man benyttet samme metoder på totalt ulike kontekster. En informant illustrerte dette med forsøk på å overføre erfaringer fra Bosnia til Afghanistan.⁵¹

Dette antyder et problem som særlig er aktuelt for den sivile delen av ESDP. Sivile operasjoner krever langt mer spesifikk kunnskap hos personellet, eksempelvis krever ulike typer rettsreformer ulike spesialiseringer hos de juridiske spesialistene.

⁵⁰ Head of Mission

⁵¹ Intervju med norsk informant 1.november 2008.

Av de gruppene som rekrutteres til krisehåndtering er politi den yrkesgruppen med mest generell kunnskap, men her er det til gjengjeld store forskjeller mellom medlemsstatene når det kommer til type autoriteter politiet har.

Selv om læringsprosesser fremdeles foregår ad-hoc, er et mer metodologisk system for læring og kompetanseoverføring ifølge informanter under opparbeidelse. Dette skal bidra til å identifisere mangler, men også her er mye lagt opp til medlemsstatene. Realitetssjekker anses her som et nøkkelredskap for å sikre kvaliteten på krisehåndteringsplanleggingen, og er en del av læringsprosessene.

Et hinder både for medlemsstater og for eksterne forskere (og som jeg opplevde i mitt arbeid med datainnsamling) har i lang tid vært hemmelighold. Informantene hevdet at dette er en strukturfeil som henger igjen fra en militær automatikk. Hemmelighold er lett å ty til, men kan fungere som et hinder for effektiv handling. En av informantene hevdet at man til nå ikke har kunnet si at det har vært problemer i forhold til Brussel under en operasjon.

Fra 2009 skal dette forbedres betraktelig, og DG9 skal ha ansvar for at alle operasjoner skal ha samme rationale. Eksempelvis skal internett tas mer aktivt i bruk som et ledd i mer offentlighet, og medlemsstatene skal bli bedre informert. På den ene siden er dette en klar fordel, både i forhold til å kunne fremskaffe mer ekstern evaluering, og ut fra demokratiske prinsipper.

På den andre siden vil dette føre til at medlemsstatene kan utøve enda mer detaljert kontroll over det daglige arbeidet, hvilket i siste instans kan skape utfordringer for gjennomføring av sivil krisehåndtering. Ikke minst fordi en så stor del av prosessene fremdeles bærer preg av "konstruktiv improvisasjon" (Grevi et.al 2006:26). Evne til å organisere blir dermed desto viktigere.

4.4. ORGANISERINGSKAPASITET

I all aktivitet som innebærer flere oppgaver og instanser er kapasitet til å organisere tvingende nødvendig. Organiseringskapasitet tillater effektiv utnyttelse av formelle rettigheter og autoriteter, ressurser og kompetanse. Uten organisatoriske talenter, erfaring og forståelse kan de andre kapabilitetene forsvinne i problemer med koordinering og kontrollering, logistikk, planlegging, disponering og mobilisering av

tiltak, arbeidsdeling og spesialisering, motivering, planlegging, møte tidsfrister, budsjetter, og felles forventninger (March og Olsen 1995:95). Sammenlignet med for eksempel ressurser, er denne kapabilitetstypen mindre avhengig av politisk styring. I dette avsnittet vil jeg gjøre rede for de organisatoriske kapabilitetene som er på plass, og diskutere hvorvidt disse er tilstrekkelig i stand til å sørge for at EU kan utøve en effektiv sivil krisehåndtering.

Nowak viser til at planleggingen av operasjoner i stor grad er ad-hoc. Eksempelvis fulgte ikke planleggingen av EUPM de prosedyrer som faktisk var utarbeidet i ulike konseptdokumenter (Nowak 2006:25). Informantene påpekte flere ganger behovet for å komme ut av det en karakteriserte som ”vilkårlig administrering” og over til “business as usual”. I dag er det lite metodisk langtidsplanlegging, og en informant påpekte at man som regel vet at en operasjon er under diskusjon en tid før en Joint Action. En utarbeidelse av hvordan ulike situasjoner skal håndteres bør derfor kunne klarlegges tre måneder før dette.

4.4.1 Organisasjonsstruktur

Organisasjonsstrukturen innen den sivile delen av ESDP er preget av ulike mindre institusjoner og komiteer, noe informantene stilte seg både negative og positive til. På den ene siden fører det utstrakte komitéarbeidet til detaljfokus. På den andre siden tilfører denne strukturen styrke til de avgjørelser som tas. En av informantene pekte på at ”folk føler de får delta i politisk handel.”⁵² En av de norske respondentene uttrykte frustrasjon i forbindelse med sine erfaringer med EUPOL Afghanistan, hvor linjestrukturen fra felt til de sentrale institusjonene var svært strikte: ”De kunne ikke kjøpe en blyant uten at de måtte klarere med Bonn. Det var totalt rigid og ikke noe delegert ned på bakken”.⁵³

Da det innenfor det sivile feltet til dels har manglet en klar kommandolinje, er skillelinjene mellom CFSP og Det Europeiske fellesskap vage, noe som i flere tilfeller leder til overlapping (Gourlay 2006b:104). På grunn av de ulike søylenes distinkte

⁵² Intervju med informant fra DG9, 9.september 2008.

⁵³ Intervju med norsk informant, 22.oktober 2008.

forskjeller i organisasjons- og beslutningsstruktur, gir søylestrukturen i seg selv lite insentiver for ”devising comprehensive policy responses” (Schroeder 2006:11).

To ting er gjort for å forbedre dette i 2008 siste året. Opprettelsen av CPCC skal gi klarere kommandolinjer mellom operasjonene på bakken og et operativt hovedkvarter i Brussel. Direktøren for CPCC er også kommandør for de sivile ESDP-operasjonene (Civilian Operations Commander).

Ser vi på utviklingen fra EUPM til EULEX Kosovo, synes det på den institusjonelle siden å være flere faktorer som trekker i retning av bedre organiseringskapasitet. Organisasjonsstrukturen i EULEX Kosovo inkluderer for første gang en ”Training and Best Practices Unit”, og det ble for første gang utarbeidet en detaljert plan for hvilken type trening som er nødvendig, og dette ble inkludert i operasjonens planleggingsdokumenter (Khol 2008:7). Implementeringen av disse konseptene avhenger også her av medlemsstatenes vilje.

4.4.2 Finansieringssystemer

Finansieringssystemet innenfor krisehåndtering generelt, og den sivile delen spesielt, har lenge vært preget av kompleksitet.⁵⁴ Rieker viser at det er minst fire finansieringsmåter bare innenfor sivile operasjoner. Hovedveien er over FUSP-budsjettet, andre finansieres over utviklingsfondet - European Development Fund, mens stabilitetsinstrumentet betales direkte fra medlemsstatene, spesielt i ad hoc operasjoner (Rieker kommer:15). Dersom operasjonene i tillegg til sivile, har militære komponenter, kan de finansieres over ATHENA-mekanismen (ibid). Dette innebærer prinsippet om ”costs lie where they fall”. I tillegg har de ulike byråene innenfor EU, som EDA, EUISS og EUSC egne budsjetter bygget på nasjonale bidrag (Rieker kommer:15). Det faktum at finansieringssystemet for EUs andre søyle fremdeles er tungvint og mangler etablert praksis kan true EUs muligheter til å handle raskt (Korhonen og Peltola 2006:76).

Ifølge TEU skal utgifter relatert til FUSP håndteres gjennom Fellesskapets budsjett, med unntak av operasjoner med militære implikasjoner, eller i tilfeller der et enstemmig råd tar andre avgjørelser (TEU: artikkel 28). Opprettelsen av

⁵⁴ For en gjennomgang av strukturene, se EU (2007a): *Financing of ESDP Operations*.

stabilitetsinstrumentet, finansieringsordningen til EUs sivil krisehåndtering, ble formelt vedtatt 5.mars 2007 (St.prp.nr.66:1). Styrking av fellesskapsordningen har som mål å effektivisere den operative støtten fra medlemsstatene. Denne finansieringen er nasjonalt ansvar, og Kommisjonens rolle er å støtte de nasjonale innsatsene (ibid:3).

De største utfordringene knyttet til finansiering synes å oppstå i skjæringspunktet mellom sivile og militære operasjoner, som for eksempel i militære rådgivingsoperasjoner hvor militært personell utfører sivile oppgaver, som i AMIS Darfur. Medlemsstatene avgjør da hvor finansieringen skal komme fra på et case-til case-basis (ibid:30). Spørsmålet om finansiering av ESDP-operasjoner er direkte relatert til utøvelse av politisk kontroll og strategisk retning av operasjonen som sådan (Braud og Grevi 2005:25).

Cameron hevder at det fremdeles foregår krangling om penger skal komme fra første eller andre søyle (Cameron 2008:38). Braud og Grevi viser i den forbindelse til dragkampen om hvem som skulle finansiere operasjonen i Aceh (AMM), Kommisjonen eller medlemsstatene. I utgangspunktet var det en stor del av medlemsstatene som ikke ønsket å gå med i operasjonen, men bekymringen for at Kommisjonen skulle overta størstedelen av finansieringen, og dermed avgjørelsesmyndigheten til operasjonen, førte til at medlemsstatene fylte forpliktelsene nedsatt i budsjettet⁵⁵ (Braud og Grevi 2005:27).

4.4.3 Koordinering

Som tidligere avsnitt viser, omfatter utføringen av den sivile krisehåndteringen en rekke nivåer og institusjoner. Koordinering er derfor avgjørende for effektiv utvikling, planlegging og utførelse av sivil krisehåndtering, både internt i Kommisjonen, som i dag har fire generaldirektorater for eksterne relasjoner; innad i rådsinstitusjonene, og mellom Kommisjonen og Rådet. I tillegg krever en effektiv utførelse av sivile krisehåndteringsoperasjoner at det finnes et fungerende system mellom Brussel og felten. Både for Rådet og Kommisjonen har koordinering i EUs eksterne aktiviteter på

⁵⁵ Budsjettet var satt til 15 mill €, mens FUSP kun hadde 9 minn. €tilgjengelig.

ters av spekteret av instrumenter til EUs benyttelse vært en viktig prioritering.⁵⁶ I ESS uttales det at:

“The challenge now is to bring together the different instruments and capabilities: European assistance programmes and the European Development Fund, military and civilian capabilities from Member States and other instruments. All of these can have an impact on our security and on that of third countries. Security is the first condition for development. Diplomatic efforts, development, trade and environmental policies should follow the same agenda. In a crisis there is no substitute for unity of command” (ESS 2003:13).

Etter hvert som EU blir mer involvert utenfor egne grenser, blir intern koordinering stadig viktigere for å kunne agere effektivt. Kommisjonen er i mange tilfeller allerede til stede i et område der Rådet planlegger en operasjon, og dette gir muligheter til kompetanseoverføring og samarbeid mellom ulike sektorer. Målsettingene er her tydelige: ”The Council and the Commission will ensure maximum coherence and effectiveness of the EU effort in any crisis area. This will be achieved through close co-ordination and a clear and functional division of labour between Community efforts and ESDP activities” (EU 2004d:4).

Fram til nå synes ikke disse mulighetene å ha vært utnyttet til fulle. For eksempel var EU i Kosovo en tid representert med en delegasjon fra Kommisjonen (fra mars 2000); en sivil overvåkingsoperasjon (EUMM); politioperasjonen Proxima; militæroperasjonen Concordia; det europeiske byrået for rekonstruksjon (EAR); den europeiske investeringsbanken (EIB) og den europeiske banken for rekonstruksjon og utvikling (EBRD) (Andersson og Biscop 2008:132). Disse hadde ifølge Andersson og Biscop alle svake bånd til den EU-oppnevnte spesialrepresentanten utpekt av Rådet i 2001. I tillegg kunne man se svakheter i det vertikale samarbeidet.

Koordinering mellom de ulike EU-instansene i Kosovo har ifølge Orsini (2006) et klart behov for forbedring. Ulike mandater har her ført til motstridende handlinger, hvilket aktivt motvirket til promoteringen av lokalt eierskap innen politietterforning (ibid:10). Dette kan få alvorlige konsekvenser for gjennomføringen av operasjoner, da manglende koordinering mellom EU-institusjoner aktive i samme konflikt blant annet kan føre til spill fra de involverte aktørene som motviker effektivitet og kredibilitet.

⁵⁶ Flere framhever dette, eksempelvis Nowak 2006; Rieker, kommer; Gourlay 2006.

Eksempelvis forsøkte Bosniske serbere i 2005 å forhandle direkte med Kommisjonen framfor HOM Lord Ashdown (Orsini 2006:11). Opprettelsen av CPCC bidrar til en bedre koordinering innen de sivile initiativene, men så lenge militære operasjoner jobber aktivt og parallelt mot kriminalitet, vil dette trolig også i framtidige kriser være et problem.

Når det gjelder intern koordinering i Kommisjonen ble det under Prodi etablert en liten gruppe av kommisjonærer som hadde ansvar innenfor eksterne relasjoner, og denne reorganiseringen bidro i følge Cameron til en noe mer enhetlig tilnærming til FUSP fra Kommisjonens side (Cameron 2008:54). Kommisjonen kom også i 2006 med en rekke praktiske steg på veien mot samkjøring, bedre strategisk planlegging, bedre levering og bedre samarbeid (Andersson og Biscop 2008:134).

”Inter-service coordination” innad i FUSP synes i økende grad å fungere, til tross for mange institusjoner. En informant forklarte planleggingsprosessen av ESDP-operasjonen i Georgia i 2008: ”Det så først ut som om man trengte militære midler. Etter hvert kom fokuset over på sivile midler, at det kunne være mer hensiktsmessig. Planleggingen startet i DG 8, flyttet over i DG9, så videre til CPCC. Alle jobber så sammen, og dette fungerte i dette tilfellet bra.”⁵⁷

På det operasjonelle planet fungerer Crisis Response Teams som et eksempel på praktisk samarbeid mellom aktører i andre søyle, sammen med relevante aktører i første og tredje søyle. En kritikk i evalueringen av CHG 2008, var imidlertid at eksperter ofte ble deployert alene, og ikke som de intenderte teamene. Det ytres ønske om at dette instrumentet tas mer i bruk, eksempelvis på fact-finding missions etc. (EU (2007d:6). Med The Civilian Response Teams (CRT) har en systematisk løsning som inkluderer stor innflytelse og støtte fra EU-institusjonene, syntes å ha fungert. En gruppe eksperter har trent fra 2006-08 på en sammenslutning av treningsinstitutter, med økonomisk støtte fra Kommisjonen. Koordineringen mellom Kommisjonen og Rådets GS synes her å ha fungert (Khol 2008:7). Av operasjonene nevnes Aceh (AMM) som et godt eksempel på koordinering mellom Rådet og Kommisjonen:

⁵⁷ Intervju med informant fra DG9, 9.september 2008.

”Rådet sørget for at det blir samlet inn våpen, og Kommisjonen ga samtidig penger til redskap.”⁵⁸

Til tross for forbedringer, synes de største koordineringsutfordringene likevel å oppstå nettopp mellom Kommisjonen og Rådet. Rettssaken mellom Rådet og Kommisjonen i ECOWAS-saken ble trukket fram som et eksempel på dette.⁵⁹ En av respondentene mente Kommisjonen og Rådet fremdeles agerer som to organisasjoner, med ulike organisasjonskulturer”.⁶⁰ Eksempelvis er tidsaspektet og hurtig reaksjon er et av kjerneområdene Rådets institusjoner fokuserer på. Informantene i disse institusjonene hevdet at beslutningsprosesser og implementering tok lenger tid i Kommisjonen, og at dette fungerer dårlig i forhold til de behov man har i forbindelse med oppretting av en operasjon. Kommisjonen er i større grad involvert i mer langsiktig tankegang, hvilket kan påvirke deres vektlegging av prioriteringer:

“We have to focus on ensuring all instruments, not only our rapid reaction programmes but also our long term development assistance, humanitarian assistance and ESDP rule of law, police and military missions, are carefully coordinated and complementary” (Ferrero-Waldner 2007:2).

Flere analyser påpeker det til dels tungvinte systemet med dagens søylestruktur. Ettersom EUs aktiviteter utvides i bredde og dybde, er det etter hvert vanskelig å skjelne mellom de ulike søylene. ”Dette er kanskje mest tydelig når det gjelder politioperasjoner fordi de ulike komponenter av operasjonen, med ulike mandat, mål og finansielle prioriteringer faller innenfor alle de tre søylene” (Osland i Rieker og Ulriksen (red.) 2003:97). Dette er også tatt opp innad i EU, og i Lisboa-traktaten er det forslag om oppheving av søylestrukturen.

Det kan se ut til at koordinering mellom EUs søyler danner grunnlaget for en av største bremsene i forhold til at EU skal kunne agere som en effektiv aktør innen sivil krisehåndtering. I tillegg er medlemsstatene i seg selv en utfordring for enhetlig

⁵⁸ Intervju med informant fra DG9, 9.september 2008.

⁵⁹ ECJ avgjorde i mai 2008 at Rådets avgjørelse som støttet håndtering av destruering av små våpen i vestafrika skulle annulleres, fordi dette hører til under første søyle.

⁶⁰ Intervju med informant fra CPCC, 10.september 2008.

handling. Ved at de strukturelle rammeverkene er lite bindende, avgjør hver enkelt medlemsstat på en case-til-case-basis hvorvidt den er i stand til å levere de ressursene den er bedt om, eller ikke. I en rapport for Kommisjonen og Rådet angående evaluerer EUs svar på store grenseoverskridende krisesituasjoner, presiserer Barnier hvordan mangelen på formelle strukturer gir seg utslag i tungvint gjennomføring: “This system means that the speed with which European assistance can be deployed depends on the national decision-making processes in the 25 Member States” (Barnier 2006:43). Dette peker også tilbake på hvordan de fire kapabilitetstypene i modellen er gjensidig avhengige av hverandre, og hvordan politisk vilje blir viktigere i det daglige arbeidet etter hvert som ikke alle kapabilitetstypene er fullt ut utviklet.

4.5 OPPSUMMERING

I dette kapittelet har jeg beskrevet og analysert de administrative kapabilitetene i analysemodellen. Sett under ett er resultatene fra diskusjonen om hvorvidt EU har utviklet nok administrative aktiviteter til at den kan gjennomføre en effektiv sivil krisehåndtering sprikende. EU har satt seg som mål å øke kvantitative og kvalitative kapabiliteter så den kan være i stand til å gjennomføre multidimensjonale operasjoner ulike steder på kloden, enten alene eller sammen med andre internasjonale aktører (Jortikka-Laitinen 2006:78). Det generelle rettslige grunnlaget spesifisert for den sivile delen av ESDP synes udefinert, og binder medlemstatene i liten grad. Likevel er opprettelsen av ESS et tydelig tegn på at det eksisterer en erkjennelse blant medlemsstatene om at de største truslene mot medlemsstatene er felles, og må bekjempes med felles midler. De igangsatte ESDP-operasjonene vitner om at medlemsstatene følger de geografiske prioriteringsområdene som i dokumentet defineres som viktige.

I fellesskap har også medlemstatene satt seg mål for oppøving av kapabiliteter og scenarier for handling. Implementeringen av disse følges i svært varierende grad opp av statene på nasjonalt nivå, og også på EU-nivå synes dette til en viss grad nedprioritert. Når det kommer til ressurser, kan det her virke som om den største problemstillingen er i ferd med å skifte fra manglende økonomiske ressurser til å bli personellmangel. I denne sammenhengen er forholdet mellom kvantitet og kvalitet på

personellet som klargjøres for deployering viktig. Kompetansen blant personellet har vært preget av svakhet, og er gjenstand for kritikk etter flere operasjoner. Evalueringer etter operasjoner har til nå i stor grad vært preget av ad-hoc-løsninger og interne gjennomganger. Ved at det nå fokuseres på større åpenhet rundt evalueringer og andre dokumenter, møtes disse problemene på EU-nivå. Et viktig framskritt med tanke på den operative siden er opprettelsen av CPCC, men betydningen begrenses til en viss grad av dets avhengighet av andre i forhold til ressurser.

I oppgavens neste og siste kapittel, vil jeg diskutere analysen av hele analysemodellen under ett. Jeg vil trekke mulige konklusjoner og skissere muligheter for videre forskning på feltet sivil krisehåndtering.

5. DISKUSJON OG AVSLUTNING: I HVILKEN GRAD EVNER EU Å VÆRE EN EFFEKTIV AKTØR INNEN SIVIL KRISEHÅNDTERING?

Dette kapittelet vil være en diskusjon av elementene i analysemodellen, politisk vilje og administrative kapabiliteter. På hvilke måter viser analysen at EU evner å være en effektiv aktør innen sivil krisehåndtering, og på hvilke måter synes den ikke å evne det?

Et fullstendig bilde av EUs effektivitet innen sivil krisehåndtering er ikke mulig å oppnå uten en grundig gjennomgang av de enkelte ESDP-operasjonene, deres mandatoppnåelse og ressursbruk. I samfunnsfag utgjør forskningsmetodiske, statistiske og analytiske (skjønnsmessige) vurderinger grunnlag for substansielle slutninger (Christophersen 2007:2), noe som kan påvirke den ytre validiteten. Resultatene fra denne analysen av EUs sivile krisehåndteringsaktiviteter er ikke representative for krisehåndtering, og kan ikke generaliseres til å gjelde all sivil krisehåndtering i EU, eller krisehåndtering som sådan (Bennet og George 2005:31). Målet med oppgaven har imidlertid ikke vært å generalisere, men gjennom å analysere den viljen og de kapabilitetene EU besitter, å bidra til et bredere bilde av EUs evne til å kunne være en effektiv aktør innen sivil krisehåndtering.

POLITISK VILJE

Sikkerhetsutfordringen i dagens Europa er ikke territorielt forsvar av egne grenser, men et behov for å etablere en politikk rettet mot trusler som oppstår i tredjeland, og utfordringer som knytter seg til regional sikkerhet. Fra de overordnede målsettingene og strategiske prioriteringene tegnet i sikkerhetsstrategien (ESS 2003) og hovedmålene (CHG 08/10), ser det ut til at sivil krisehåndtering anses som et effektivt instrument for å møte disse utfordringene.

I fellesskap settes relativt ambisiøse mål for opprettelse av mekanismer som skal effektivisere og øke kapasiteten innen det sivile krisehåndteringsfeltet. Det kan imidlertid virke som om det er et motsetningsforhold mellom den viljen som utvises i fellesskap, og den som observeres på nasjonalt nivå. Store deler av implementeringen delegeres til hvert enkelt medlemsland, eksempelvis når det gjelder å bedre

rekrutteringen av personell. Det er et uttrykt behov for endringer i statsadministrative strukturer for å tilpasses ESDP, men dette later til å møtes med institusjonell motstand, og kun et fåtall av medlemsstatene har gjort vesentlige strukturelle endringer for å bedre rekrutteringen. Om dette skyldes mangel på evne, eller reell vilje, til å gjennomføre de nødvendige reformer på nasjonalt nivå, gir analysen ikke svar på. Basert på de tilgjengelige formannskapsprogrammene, later det likevel til å eksistere en nedprioritering av den sivile delen av krisehåndteringen, hva ESDP-engasjement angår. Det antydes her et unntak hos mindre medlemsland med lite historisk engasjement for militære intervensjoner, men datagrunnlaget er ikke sterkt nok til at dette kan konkluderes.

Medlemsstatenes vilje til å rapportere tilgjengelige ressurser til en langsiktig kapabilitetsoversikt er laber. En av informantene refererte til Roobert Cooper, nummer to etter HR FUSP, som skal ha ønsket seg en kjempepool av politi og påtalemyndigheter: 'Revisorer uten grenser'.⁶¹ På tross av dette har man til nå klart å allokere nok økonomiske midler og personell på ad-hoc basis til de operasjonene som det er oppslutning om, vel å merke med bidrag fra tredjeland. Ut fra de operasjonene som til nå er iverksatt, kan vi anta at viljen til operasjoner henger tett sammen med de prioriteringene og trusselbildene som tegnes i sikkerhetsstrategien (ESS 2003). Det klareste eksempelet på dette er engasjementet på Balkan.

Det synes altså som om det eksisterer politisk vilje til operasjoner, men at det er mindre vilje til å utvikle fastsatte rammer som binder statene til langsiktig prioritering. Frihet til selv å bestemme over handling anses som viktigere enn effektiv handling.

Selv om det i lang tid synes å ha skortet på den reelle implementeringen, noe som vises i blant andre Rådets gjentatte oppfordringer om prioritering, begynner realiteten å innhente medlemsstatene, kanskje spesielt som følge av relativt store oppstartsproblemer i Afghanistan. Fra CHG 2008 til CHG 2010 konkretiseres målsettingene for hvordan effektiviteten skal økes. Det stilles også sterkere krav til medlemsstatenes innsats i forhold til langsiktige prioriteringer.

⁶¹ Intervju med informant fra EU-delegasjonen, 9.september 2008.

Ved at Sverige igjen overtar formannskapet i 2009, øker muligheten for at politikkområdet igjen får oppmerksomhet og prioritering. Selv om formannskapet synes å utøve stor innflytelse, må Sveriges innsats overføres til andre medlemsland om dette skal ha en effekt.

KAPABILITETER

Traktatgrunnlaget for sivil krisehåndtering er relativt svakt og uspesifisert. EU har med varierende hell gjennomført en rekke sivile krisehåndteringsoperasjoner de siste fem årene. Ut fra de to analysekapitlene, ser det ut til at mye forekommer som resultat av hurtige, uformelle diskusjoner og "dugnad" i forhold til å allokere ressurser. Barnier rapporten, levert av tidligere kommisjonær og fransk utenriksminister Barnier i 2006, understreker dette: "Emergency responses to this type of crisis are first and foremost a problem of capacity. At present, pooling of resources takes place only on an ad hoc basis" (Barnier 2006:43).

På grunn av at EUs sivile krisehåndtering ikke har en ekvivalent i andre internasjonale organisasjoner, har konseptene vært grunnlagt fra blanke ark. Å bygge opp nye konsepter gjør at learning-by-doing-prinsippet står sterkt. Etter fem år med aktiv utøvelse innen sivil krisehåndtering, synes imidlertid behovet om å bevege seg fra en metodologi bestående av ad-hoc-handling til mer permanente strukturer, sterkt tilstede.

Flere av elementene i analysen vitner om at dagens strukturer motarbeider muligheten for langsiktig planlegging. Dette viser seg både i medlemsstatenes uvilje mot å klargjøre og forplikte seg til ressursallokeringer; kortsiktige budsjettfordelinger og lite etablerte planleggingsstrukturer i ESDP-institusjonene som daglig arbeider med planlegging og iverksetting av operasjonene. En av informantene pekte på at hver eneste ESDP-operasjon er forskjellig, hvilket gjør det vanskelig å generalisere. "Det er ikke sånn at de følger klare strukturer, retningslinjer fra gang til gang. Det varierer."

På grunn av krisehåndteringsens umiddelbarhet, må det i noen tilfeller være rom for ad-hoc-tenkning i nye situasjoner, men EUs engasjement i flere samtidige operasjoner øker behovet for langsiktighet.

For å bøte på den manglende viljen blant medlemsstatene til å hankses med det økende personellproblemet, kan det synes nødvendig å videreutvikle permanente strukturer, eksempelvis Civilian Response Teams. Dette er mindre, faste grupper, som er tilgjengelige på en mer permanent basis. Sivil krisehåndtering har behov for et mangfold av spesifisert kompetanse, samtidig som kompetansen og autoritetene som finnes varierer sterkt fra medlemsland til medlemsland. Faste grupper med felles opplæringsbakgrunn kan bidra til å minske problemet med ulik type kompetanse og autoriteter hos personell fra ulike medlemsland. Konkret koordinering mellom Kommisjonen og Rådet synes også å være en positiv side ved denne type grupper.

Koordinering er et gjennomgangsbegrep, og det fokuseres på at EU på en samkjørt måte skal kunne svare på et bredt spekter av krisesituasjoner, som konfliktforebygging og fredsbevaring. Dersom EU skal fortsette å igangsette operasjoner med samme hyppighet som hittil, kreves klare mandater som er utarbeidet av Kommisjon og Rådet i fellesskap, på samme måte som disse er begynt å samarbeide om Fact-Finding-missions i forkant av eventuelle operasjoner. Det er et skille mellom Kommisjonens fokusering på langsiktighet, og Rådets vektlegging av rask reaksjon. Begge deler er viktige, men må utfylles for ikke å bli konkurrerende målsettinger.

På EU-nivå kan det stilles spørsmål om holdbarheten til det nåværende institusjonelle skillet mellom det intergovernmentale ESDP og Fellesskapets politikk og programmer innen gjenoppbygging og utviklingshjelp. I forbindelse med politiske kriser er det som regel behov for et svært bredt engasjement av aktiviteter, og en konkretisering av arbeidsfordeling, både internt i institusjonene og mellom medlemsstatene synes nødvendig.

Av prioritetsområdene er det en klar overvekt av politioperasjoner. Det er på bakgrunn av denne analysen vanskelig å si om dette skyldes at medlemsstatene er mest villige til å bidra til politioperasjoner, om det er her det meste rammeverket og ressursene ligger, eller om det er slik at det er dette virkemidlet som i flest tilfeller har virket mest hensiktsmessig å bruke. I andre enden av skalaen finner vi "sivil beskyttelse", som enda ikke er brukt i en ESDP-operasjon. Dette kan henge sammen med diskusjone rundt hvile aktiviteter som plasseres under hhv. Rådets og

Kommisjonens jurisdiksjon. Sivil beskyttelse er omdiskutert som et prioriteringsområde under ESDP, da Kommisjonen lenge har beskjeftiget seg med lignende oppgaver.

VILJE OVER EVNE?

Det er ingen tvil om at politisk vilje påvirker utvikling av kapabiliteter, men også graden av tilgjengelige kapabiliteter synes å påvirke den politiske viljen. På den ene siden kan det virke som om medlemsstatene beregner viljen etter hvordan det ligger an med kapabilitetene, mens i andre tilfeller, er viljen til å bidra relativt stor, mens det er mangler innenfor de administrative kapabilitetene, noe som eksempelvis synes å påvirke EUPM Afghanistan i negativ retning.

Oppgavens problemstilling om i hvilken grad EU evner å være en effektiv aktør innen sivil krisehåndtering får ingen entydige svar basert på den gjennomførte analysen. Noen tendenser kan imidlertid nevnes avslutningsvis. Både de gjennomførte ESDP-operasjonene og felles prioriteringene medlemsstatene har satt, taler for at det eksisterer en politisk vilje til å være en effektiv aktør innen sivil krisehåndtering, men når politiske realiteter slår inn, er veien kort til nedprioritering.

Når det kommer til administrative kapabiliteter, har det til nå vært mangler både innenfor økonomiske og menneskelige ressurser og manglende kompetanse og læringsprosesser. Selv om det eksisterer en rekke institusjoner til å organisere politikkområdet, er antall ansatte fremdeles relativt lavt. I tillegg avdekkes det til dels store mangler når det kommer til organiseringskapasitet og koordinering. På tross av dette viser analysen likevel at det iverksettes stadig flere tiltak for å motarbeide problemene, gjennom fornyede målsettinger, fastsetting av evalueringer og oppretting av ressursdatabaser. Det er ingen tvil om at EU har hatt en stor operasjonell framgang siden 2003. Hvorvidt denne utviklingen fortsetter, avhenger av politisk vilje til langsiktig prioritering og utvikling av administrative kapabiliteter.

BIBLIOGRAFI

Bøker

Andersson, Jan Joel og Sven Biscop, (red.)(2008): *The EU and The European Security Strategy – Forging a Global Europe*. New York: Routledge

Bache, Ian og Matthew Flinders (2004): *Multi-level governance* (red.), Oxford: Oxford University Press.

Bergström, Göran og Boréus, Kristina (2000): *Textens mening och makt – Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*, Lund: Studentlitteratur

Bretherton, Charlotte og John Vogler (2.utgave) (2006): *The European Union as a Global Actor*. New York: Routledge.

Cameron, Fraser (2007): *An introduction to European Foreign Policy*, London: Routledge

Claes, Dag Harald og Tor Egil Førland (2.utgave) (2005): *Europeisk integrasjon*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

George, Alexander, L. og Andrew Bennett (2005): *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press

Grønmo, Sigmund (2004): *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget

Hellevik, Ottar (2.opplag)(2003): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap* 7.utgave, Oslo: Universitetsforlaget

Hix, Simon (2005): *The Political System of the European Union*. 2.utgave. Basingstoke: Palgrave.

Howorth, Jolyon (2007): *Security and defence policy in the European Union*. Basingstoke: Palgrave

Kagan, Robert (2003): *Makten og paradiset: Amerika og Europa i den nye verdensorden*, Robert Kagan ; oversatt av Isak Rogde og Hege Mehren, Oslo: Cappelen.

Korhonen, Senja og Johanna Sumuvuori (red.) (2006): *From Conflicts to Development - An introduction to EU Civilian Crisis Management*. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

March, James G. og Johan P. Olsen (1995): *Democratic Governance*. New York: Free Press

Rieker, Pernille og Ståle Ulriksen (red.) (2003): *En annerledes supermakt? Sikkerhets- og forsvarspolitikken i EU*. Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt.

Rieker (2006): *Europeanization of national security identity – The EU and the changing security identities of the Nordic states*. New York: Routledge.

Rubin, Herbert J. og Irene S. Rubin (2005): *Qualitative interviewing – The art of hearing data*. Thousand Oaks: Sage Publications

Statsvitenskapelig leksikon: ”aktør”. (3.utgave). Oslo: Universitetsforlaget, 1997

Yin, Robert K. (2003): *Case study research – Design and methods , third edition*, Thousand Oaks: Sage Publications.

Artikler

Björkdahl, Annika og Maria Strömvik (2008a): “The decision-making process behind launching an ESDP crisis management operation”, DIIS Brief, Danish institute for international studies.

Björkdahl, Annika og Maria Strömvik 2008b: “EU Crisis Management Operations - ESDP Bodies and Decision-making procedures”, Diis rapport 2008:8, Danish institute for international studies.

Braud, Pierre-Antoine og Giovanni Grevi (2005): “The EU-mission in Aceh, implementing peace” ISS: Occasional no 61, des. URL:<http://aei.pitt.edu/5735/> [Sist lest: 1.4.2009]

Christophersen, Knut-Andreas (2007): *Forskningsmetode og statistisk analyse*, forelesningsnotat, STV 4020, Universitetet i Oslo.

Cioffi-Revilla, Claudio og Harvey Starr (1995): "Opportunity, willingness and political uncertainty: Theoretical Foundations of Politics", *Journal of Theoretical Politics* 1995, 7: 447-476

Duchêne, François (1973): "The European Community and the Uncertainties of Interdependence", in Max Kohnstamm and Wolfgang Hager, eds, *A Nation Writ Large? Foreign-Policy Problems before the European Community*, London: Macmillan.

Duke, Simon (2002) "The Rhetoric-Resources Gap in EU Crisis Management". I: *European Institute of Public Administration, EIPASCOPE*, nr.3, s. 1-7. URL: <http://aei.pitt.edu/809/> [Sist lest: 1.4.2009].

Dwan, Renata (2006): "Civilian Tasks and Capabilities in EU operations", I: *A human security doctrine for Europe- project, principles, practicalities*. Glacius, Marlies og Mary Kaldor. London: Routledge.

Ekengren, Magnus og Matrijn Groenleer (2006): "European Union crisis management: challenges for research and practice." I: *International Journal of Emergency Management*, vol.3, nr.1, s.83-90.

World Security Institute Project (2007): *EU Gaza Mission*.

URL:<http://www.wsibrussels.org/gaza.htm>

Gauden, Ingrid (2007): *En diskusjon av idé og ideologianalyse som metode*
Kvalitativ semesteroppgave, STV 4020, Universitetet i Oslo.

Gourlay, Catriona (2006a): "Community instruments for civilian crisis management." I: *Civilian crisis management, the EU way*. Agnieszka Nowak (red.). *Chaillot Paper n° 90*, 2006. Institute for security studies, s.49-67.

Gourlay, Catriona (2006b): "Civil-civil coordination in EU crisis management." I: *Civilian crisis management, the EU way*. Agnieszka Nowak (red.). *Chaillot Paper n° 90*, 2006. Institute for security studies, s.103-119.

Grindheim, Jan Erik (2008): "Fra folkerett til menneskerett? Eus felles utenriks- og sikkerhetspolitikk". I *Internasjonal Politikk*, vol.66, nr.1. s.7-33.

Helland-Hansen, Kristian (2007) Forelesningsnotat, STV 4020, 19.2.2007.

Helly, Damien og Nicoletta Perozzi (2006): "The EU's changing role in Kosovo: what's next?" *European Security Review* nr.29, s.1-3.

Jakobsen, Peter Viggo (2006): "The ESDP and Civilian Rapid Reaction: Adding Value is Harder than Expected." I: *European Security*, vol.15, nr.3

Jortikka-Laitinen (2006): "Strengthening Rule of Law in Georgia." I: *From Conflicts to Development – An introduction to EU Civilian Crisis Management*. Senja Korhonen, Johanna Sumuvuori (red.). Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino. s.78-85.

Korhonen, Senja og Markus Peltola (2006): "Many missions – small budget." I: *From Conflicts to Development – An introduction to EU Civilian Crisis Management*. Senja Korhonen, Johanna Sumuvuori (red.). Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino, s.60-77.

Khol, Radek (2008): "EU civilian crisis management and the challenges of the Czech EU Presidency 2009", Friedrich Ebert Stiftung 3/2008. URL: www.fesprag.cz/cs/system/files/books/3-Kohl-en.pdf [Sist lest: 4.4.2009]

Kohler-Koch, Beate og Berthold Rittberger (2006): "The 'Governance' Turn in EU Studies." I: *JCMS*, vol.44, s.27–49.

Langinvainio, Mikaeli (2006) : "A dozen Interpretations of Civilian Crisis Management". I: *From Conflicts to Development – An introduction to EU Civilian Crisis Management*. Senja Korhonen, Johanna Sumuvuori (red.). Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino, s.34-57.
URL:<http://www.siviilikriisinhallinta.org/?section=9> [Sist lest: 15.4.2009]

Larsen, Josefine Ingela (2003): "The significance of success criteria for civil-military security cooperation in Kosovo", masteroppgave, Universitetet i Oslo. URL:

<http://www.duo.uio.no/publ/statsvitenskap/2003/10552/10552.pdf>

Lindström, Gustav (2006): "The Headline Goal", *Institute for Security Studies*, april 2006.

Manners, Ian (2002): "Normative Power Europe: A contradiction in Terms?" I: *JCMS*, vol. 40, nr. 2, s. 235-258.

Marks, Gary (1993): "Structural Policy and Multilevel Governance in the EC." I: *The State of the European Community*. Alan Cafruny and Glenda Rosenthal (red.) Boulder: Lynne Rienner.

Moravcsik, A. (1998) *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* (London: Routledge/University College London Press).

Matlary, Janne Haaland (2003): "Krise i EU: Mer krise enn håndtering?"

URL: www.arena.uio.no/ecsa/papers/JanneHMatlary.pdf [Sist lest: 20.4.2009]

Nordtug, Marthe Stornes (2007): "Strategic Unity in Diversity? An analysis of the extent to which the European Security Strategy has had a function on the conduction of ESDP operations", masteroppgave, Universitetet i Bergen.

Nowak, Agnieszka (2006): "Civilian crisis management within ESDP." I: *Civilian crisis management: the EU way*. Agnieszka Nowak (red.). *Chaillot Paper n° 90*, 2006. Institute for security studies, s.15-36.

Orsini, Dominique (2006): "Future of ESDP: Lessons from Bosnia". I: *European Security Review*, nr.29, s. 9-12. URL: <http://www.isis-europe.org/index.php?page=esr>

Pirozzi, Nicoletta og Sammi Sandawi (2008): "Five years of ESDP in Action: Operations, Trends, Shortfalls", ISIS Europe – *European Security Review* no. 39, juli. URL: www.isis-europe.org/pdf/2008_artrel_179_esr39-5yrs-esdp.pdf [Sist lest 10.4.2009]

Puchala, Donald J. (1999): "European Agenda. Institutionalism, Intergovernmentalism and European Integration: A Review Article". I: *Journal of common market studies*, vol.37, nr.2, s.317-331.

Rieker, Pernille (kommer): "The EU - A Capable Actor? Developing administrative capabilities", I: *Journal of European Integration*. 2009

Sari, Aurel (2008): "Status of Forces and Mission agreements under the ESDP: The EU's evolving practice". European Journal of International Law, Oxford University Press 2008.
URL: <http://ejil.oxfordjournals.org/cgi/content/full/19/1/67> [Sist lest: 1.4.2009]

Schröder, Ursula C. (2006): "Coping with Complexity: An Organizational Perspective on European Security Governance." I: *EUI Working Papers*, nr. 2006/09. URL: <http://cadmus.eui.eu/dspace/handle/1814/6417> [Sist lest: 1.4.2009]

Seifter, Pavel (2006): "Culture and capabilities of the new EU members." I: *A human Security doctrine for Europe, Project, principles, practicalities*. Marlies Glasius, Mary Kaldor (red). Routledge Taylor & Francis Group, 2006

Sjursen, Helene (2006): "The EU as a 'normative' power: how can this be?" I: *Journal of European Public Policy*, vol.13, nr.2, s. 235-251.

Smith, Karen E. (2005): "Still 'civilian power EU'?" *European Foreign Policy Unit Working Paper* 2005/1.

Smith, Michel (2004): *Toward a theory of EU foreign policy-making: multi-level governance, domestic politics, and national adaptation to Europe's common foreign and security policy*. I: *Journal of European Public Policy*, vol.11, nr.4, s.740 – 758.

Stavridis, Stelios (2001): "Why the 'Militarising' of the EU is strengthening the concept of a 'civilian power Europe'." I: *EUI Working Papers Series*, nr.17, RSCAS Florence.

Zehetner, Thomas (2007): "The Role of the German Presidency in Promoting ESDP." I: *European Security Review, ISIS Europe*, nr.32, mars.

Grevi, Giovanni, Dov Lynch og Antonio Missiroli: "ESDP operations", Institute for Security Studies, European Union. URL:www.iss-eu.org/esdp/09-dvl-am.pdf [Sist lest: 15.3.2009]

Taler

Ahtisaari, Marti (2006) Coordination and Coherence: "How to Improve EU Civilian Crisis Management". Tale under den internasjonale workshopen: *The Role of the EU in Civilian Crisis Management*. 12.-13. januar.2006, Wien. URL:<http://www.cmi.fi/?content=speech&id=79> [Sist lest: 1.4.2009]

Ferrero-Waldner, Benita (2007): "From Early Warning to Early Action: developing the EU's response to crisis and longer-term threats." Tale under konferansen: *From Early Warning to Early Action: developing the EU's response to crisis and longer-term threats* Brussel, 12 november 2007.

URL:<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/07/706&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> [Sist lest: 1.4.2009]

Solana, Javier (2007): Tale til ESDP-konferansen: *From Cologne to Berlin and beyond – Operations, institutions and capabilities*. Berlin, 29.januar 2007

URL:<http://www.consilium.europa.eu/App/NewsRoom/loadDocument.aspx?id=246&lang=EN&directory=EN/discours/&fileName=92565.pdf> [Sist lest: 10.4.2009]

Dokumenter:

EU (1992): *The Treaty of the European Union (TEU)* (1992) URL:
www.eurotreaties.com/maastrichtec.pdf

EU (2003a): *Civilian instruments for EU crisis management*. Kommisjonen for den Europeiske Union. April 2003. URL:http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/doc/cm03.pdf.

EU (2003b): *Guidelines for financing civilian crisis management operations under Title V TEU*. Brussel: 16.september 2003 (Dok.nr.12582/03).

EU (2003c): *Concept for EU Monitoring missions*. Brussel: 28.oktober 2003
(Dok.nr.14536/03).

ESS (2003): *A secure Europe in a better world – European Security Strategy*. Brussel,
12.desember 2003.

EU (2004a): *ESDP Presidency Report*. Brussel: 15.juni 2004 Rådet for den Europeiske Union
(Dok.nr.10547/04).

EU (2004b): *Roadmap - Implementation of the Action Plan for Civilian Aspects of ESDP*.
Brussel: 1.juli 2004 (Dok.nr.10486/04).

EU (2004c): *Civilian capabilities commitment conference: Ministerial Declaration*, Brussel,
22.november 2004. (Dok.nr.14233/1/04).

EU (2004d): *Civilian Headline Goal 2008*. Brussel: 7.desember 2004. Rådet for den
Europeiske Union (Dok.nr.15863/04).

EU (2006a): *Reinforcing the European Union's emergency and crisis response capabilities*,
Brussel, 15.juni 2006 (Dok.nr.01551/06).

EU (2006b): *Initial Concept of Mission Support for ESDP Civilian Crisis Management
Missions*, Brussel 5.sept. 2006 (Dok. 12457/06): CIVCOM

Barnier, Michel (2006): *For a European civil protection force: europe aid*.

[URL:ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/rapport_barnier_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/rapport_barnier_en.pdf) [Sist lest: 12.4.2009]

EU (2007a): *Financing of ESDP Operations: EU Council Secretariat Factsheet*”, Rådet for
Den Europeiske Union (2007): Brussel: juni 2007.

URL:<http://ue.eu.int/showPage.aspx?id=268&lang=En> [Sist lest: 10.2.2009]

EU (2007b): *New Civilian Headline Goal 2010*. 9.november 2007 (Dok.nr.14823/07).

EU (2007c): *The Council conclusions on ESDP*. Generalsekretariatet 19.november 2007 (Dok.nr.15417/07).

EU (2007d): *Final Report on the Civilian Headline Goal 2008*. Ministerial Civilian Capabilities Improvement Conference. Brussel: 19.november 2007. (Dok.nr.14807/07). (kun delvis offentlig).

EU (2008a): *Towards an architecture for evaluation of civilian ESDP missions*. Brussel 26.juni 2008. (Dok.nr.11207/08). Rådet for den Europeiske Union

EU (2008b): *Fourth EU crisis management exercise (CME 08) To be conducted from 24 November to 5 December 2008*. Brussel: 19.november 2008 (Dok.nr.16032/08).

EU (2008c): *Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World*. Brussel: 10.desember 2008 (Dok.nr.17104/08).

Om samtykke til deltaking i ei avgjerd i EØS-komiteen om innlemming i EØS-avtala av finansieringsordninga til EU for sivil krisehandtering (2007-2013), (St.prp.nr.66, 2006-2007).

Formannskapsprogrammer:

Hellas 2003: *The Priorities of the Greek Presidency 2003*.

URL:<http://www.greekembassy.org/embassy/content/en/Article.aspx?office=1&folder=166&article=101>

Italia 2003: *Europe: citizens of a shared dream – Programme of the Italian Presidency of the Council of the European Union (1 July to 31 December 2003)*. URL: <http://www.ena.lu/>

Irland 2004: *Europeans - working together. Programme of the Irish Presidency of the European Union*. URL: http://eurojournal.org/more.php?id=A122_0_1_0_M

Luxembourg 2005: *The Presidency's priorities*.

URL:http://www.eu2005.lu/en/presidence/priorities_et_pgm/priorities/index.html

Østerrike 2006: *ESDP Presidency Programme*,

URL:http://www.eu2006.at/en/Policy_Areas/General_Affairs_and_External_Relations/ESDP/index.html?null

Finland 2006: *Preliminary agenda for Finland's presidency of the EU.*

URL: http://www.eu2006.fi/the_presidency/en_GB/presidency_agenda/

Tyskland 2007: *ESDP Presidency Programme*

URL: http://www.eu2007.de/en/Policy_Areas/General_Affairs_and_External_Relations/ESDP/Presidency_Programme_ESDP.html

Slovenia 2008: *Programme and Priorities of the Slovenian Presidency*

URL: http://www.eu2008.si/en/The_Council_Presidency/Priorities_Programmes/index.html

Frankrike 2008: *Europe taking actions to meet today's challenges.*

URL: http://ue2008.fr/PFUE/lang/en/accueil/presidence_du_conseil/presidence_francaise.html

Websider

Budsjettene til Den Europeiske Union 2003-2009:

URL: <http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-en.htm>

Tidligere formannskaps nettsider:

URL: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=695&lang=en>

EU-Kommisjonens nettsider: URL: http://ec.europa.eu/index_en.htm

Rådet for den Europeiske Union: URL: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.ASP?lang=da>

European Security Defence Policy: The civilian aspects of crisis management. Mai, 2007.

URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Background_JPO_2007-Civilian_aspects_compressed.pdf

Oversikt over ESDP-operasjonene: <http://ue.eu.int/showPage.aspx?id=268&lang=EN>

Intervjuer

Personlig intervju med informant fra den norske EU-delegasjonen i Brussel, 9.september 2008. Brussel.

Personlig intervju med informant fra DG9, 9.september 2008. Brussel.

Personlig intervju med informant fra CPCC, 10.september 2008. Brussel.

Personlig intervju med norsk informant, 22.oktober 2008. Oslo.

Personlig intervju med norsk informant, 1.november 2008. Oslo

Telefonintervju med representant fra CIVCOM, 21.november 2008.

E-post fra samme representant fra CIVCOM, 11.mars 2009.